



ДОКТОРСКИ СТУДИИ – ТРЕТ ЦИКЛУС

ТЕЗА:

**ПРАВНО ДЕФИНИРАЊЕ НА КРУГОТ НА
ОДГОВОРНОСТА КАКО ОСНОВА ЗА ЕФЕКТИВНО
РАБОТЕЊЕ НА ОРГАНИТЕ НА
ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

КАНДИДАТ:

М-р. Јадранка Денкова

МЕНТОР:

Проф. Д-р. Етем Азири

Тетово

Март 2010

Ментор: Проф. д-р Етем Азири

Членови на комисија за оценка и одбрана на докторскиот труд:

- 1. Проф. д-р Етем Азири**
- 2. Проф. д-р Панде Лазаревски**
- 3. Проф. д-р Јонуз Абдулаи**
- 4. Доц. Д-р Земри Елези**
- 5. Доц. Д-р Фадил Зендели**

В О В Е Д

ОПРЕДЕЛУВАЊЕТО НА ПОЈАВАТА, ПРОБЛЕМОТ И ПРЕДМЕТОТ НА ДИСЕРТАЦИЈАТА

Основата на ова истражување е да ја согледа улогата и поставеноста на државната администрација¹ во Република Македонија, како значаен сегмент за ефективно и ефикасно функционирање на државната управа, односно преку осознавањето на правното заокружување на институтот „одговорност,“² на државната админи-

¹ Не постои општа и општо прифатена дефиниција за опфатот на поимите јавна и државна администрација. Опфатот на јавната и државната администрација е различен во зависност од историјата на државата. Постојат два концепта за дефинирање на државната служба: Широк концепт, сите односно најголем број од јавните службеници се опфатени во рамките на државната служба. Овој концепт се темели на ставот дека секој јавен службеник е дел од извршната машинерија на државата поради што секој јавен службеник има статус на државен службеник. Според ограничениот концепт во државната администрација влегува само јадрото на јавната администрација и ги опфаќа службениците кои вршат работи непосредно поврзани со функциите на државата. Во земјите кои го прифатиле ограничениот концепт за дефинирање на државната служба, само дел од вработените во јавната администрација имаат статус на државни службеници, додека оние кои не се државни службеници, јавна администрација, се сметаат лица кои вршат одредена професија во јавниот сектор, односно во рамките на јавните служби кои се финансирани од буџетот на државата (УНДП проект "Поддршка на системот за обука на администрацијата во локалната самоуправа" стр.28). Уставот на РМ во член 95, став 1 ја дефинира државната управа дека ја сочинуваат министерствата, другите органи на управата и организации утврдени со закон. Сепак клучниот параметар за разграничување на државната управа и јавната администрација не е финансирањето на одделни институции од државата туку самите функции кои ги вршат државната и јавната администрација. Имено, администрацијата во трите гранки на власт – законодавната, извршната и судската и во другите државни органи, преку кои се остваруваат функциите на државата треба да се опфатат под поимот државна администрација, додека администрацијата во дејностите од јавен интерес за државата треба да се опфати под широкиот поим на јавна администрација. Државната администрација, покрај вработените во органите на државната управа треба да ги опфати вработените во стручните служби на Собранието на РМ, Претседателот на РМ, Владата, Народната банка, Државниот завод за ревизија, судовите, Републичкиот судски совет, Народниот правобранител, Јавното обвинителство, Уставниот суд и другите јавни служби, установи и институции кои ги вршат функции на државната управа. Под поимот јавна администрација се подразбираат вработените во локалната самоуправа, во дејностите: образование, здравство, култура, наука и социјални дејности. Меѓутоа, треба да се нагласи дека според општоприфатениот став и стандардите на сите развиени земји, администрацијата во јавните претпријатија не се подведува под терминот на јавната администрација. Гоце Галев (2004), Евродијалог, Реформа во управата, Списание за европски прашања стр.139-151.

² Во теоријата е прифатен ставот дека одговорноста е поим со повеќе значења затоа неможе да се има единствен пристап во интелектуалното определување на поимот и теориското истражување. Имаат основа теориите кои при определувањето на поимот на одговорноста, почетокот за определувањето на поимот одговорност го бараат и наоѓаат во прашања поврзани со идејата за слободата и патиштата за нејзино остварување. При тоа не мора да се посматра одговорноста како услов за остварување слобода или пак како нејзина супстанца, нејзин интегрален дел. И во двата случаи се афирмира нивната меѓусебна одреденост и причинско-последична меѓузависност. При расправањето на овој проблем никогаш не станувало збор само за теориско-филозофски проблем, туку и во одредување на правец и цел на политичката борба. Dunsire (1986, 327) смета дека "одговорноста е аргумент за контрола како и обратно" но тешкотијата е во можноста на управното судство, неговата сложеност и неможноста да

страција ќе дојдеме до сознанието за оствареноста на претпоставките за нејзина ефективност и ефикасност. Во таа смисла, се наметнува потребата од прецизно определување на појавата во рамките на која е идентификуван проблемот и конкретно, самиот предмет на овој труд. Евидентно е од насловот, **појавата** што иницијално го привлекува вниманието е **работењето на органите на државната администрација**, нивната ефективност и ефикасност, односно, со други зборови, вкупниот пристап на државната администрација во остварувањето на нејзината мисија³. Секако, разработката на целиот тој комплекс прашања што го имплицира појавата што е во основата на мојот приод, е далеку над претензиите и капацитетот на овој труд и може да биде само плод на мулти-дисциплинарни обединети аналитички и научно-истражувачки напори на експерти од повеќе профили⁴.

Проблемот што дополнително го стеснува и насочува истражувачкиот интерес, емпириски евидентен и теориски неодминлив, е таканаречениот **„круг на одговорност„**⁵ односно **неговата затвореност** како претпоставка за секаква, а во случајов посебно за административна одговорност. Повеќе е од јасно дека без јасна концепциска дефиниција на тој „круг,, и секако, негово правно санкционирање и организациско-кадровска поткрепеност, поимот „одговорност,, би егзистирал само виртуелно, како ритуално повторување на заложбата за одговорна „државна администрација,, без никаква реална содржина, жестоко извитоперен во својата спротивност: хронична институционална и лична недоговорност. Од таа причина, на ова место би било соодветно да упат-

има конкретна контрола со доследни критериуми на целокупната територија. Теоретските анализи за одговорноста, иако различни, сите имаат една јасно уочлива карактеристика: тие се израз на свеста за нараснати и заострени противречности во современиот свет. Со утврдување на јасни политички принципи и конкретни правни норми во сите области на општественото живеење прашањето за одговорноста ќе биде извесно и поостварливо. Вуксан Лакичевиќ (1987), Одговорност у самоуправљању, стр. Дневник, Нови Сад стр 5-9.

³ Мисијата на „државната администрација,, најчесто се поистоветува со функционален механизам на државната власт во остварувањето на надлежностите. Тука би посочила на неколку обиди да се дефинира мисијата на државната администрација: според функционален критериум мисијата на државната администрација е да врши стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи и решава управни работи во согласност со закон, а според организациски критериум својата мисија да ја остварува во органите на државната управа и стручните служби на државната власт.

⁴ Проникнувањето со повеќедимензионалноста на појавата на која упатувам, несомнено значи согледување на сите нејзини релевантни димензии или аспекти (политички, правни, организациски, финансиски, менаџерски и други) и интеракцијата на мноштво чинители што тоа го определуваат.

⁵ Поимното определување на „кругот на одговорност,, не се среќава со дефиниција во литературата, според моитевидувања „кругот на одговорност,, е јасно дефиниран процес на влезни и излезни чекори во рамките на еден или повеќе органи кои се меѓусебно зависни во остварувањето на својата функција, кои ќе упатуваат на докази за определување на одговорноста на институција или поединец.

там и на различните модалитети на поимот одговорност како што се политичка⁶, административна⁷, професионална⁸ и лична⁹ одговорност. Професионалната, политичката и личната одговорност се ниту дополнителни ниту ексклузивни права. Секое од нив има значење само во релација со другите. На пример, политичката одговорност ги спасува и професионализмот од прикриен инструментализам и личната одговорност од премину-

⁶ Делување на начин кој подразбира политичка одговорност значи да се биде свесен за доминантните општествени вредности кои се изразени не само преку режимот на владеење кој е моментално во сила, туку и преку законот и Уставот, како и општествениот развој на општеството. Впрочем, секоја одлука донесена од страна на државниот службеник која влијае врз животот на луѓето без разлика колку истата изгледа техничка и безвредна, секогаш е дел од политичка одлука затоа што ги лоцира јавните ресурси преку медијација на интереси. На крајот, тоа значи препознавање дека административните одлуки се донесени во име на јавноста – не само во име на организацијата, агенцијата или бирото – и заради тоа се однесуваат и зборуваат за јавниот интерес. Што значи дека да се биде политички одговорен подразбира да се биде и одговорно политичен. 5 Stephen K. Bailey, “Objectives of Theory of Public Administration”, in James C. Charlesworth, ed. *Theory and Practise in Public Administration: Scope, Objectives and Methods* (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, October 1968).

⁷ Улогата на државниот службеник е да изврши медијација, не само да суди или да реши одреден проблем, туку и да се постави помеѓу двете страни, како поддеднакво добар пријател. Државниот службеник врши медијација не само помеѓу политиката на владата и управуваните, туку и помеѓу интересите кои ги имаат овие две страни. Изведувањето на ваква есенцијална улога бара државниот службеник да биде одговорен во професионална, политичка и лична смисла. 5 Stephen K. Bailey, “Objectives of Theory of Public Administration”, in James C. Charlesworth, ed. *Theory and Practise in Public Administration: Scope, Objectives and Methods* (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, October 1968).

⁸ Делувајќи на начин кој е професионално одговорен бара одредена состојба на умот и моралност. Подразбира соодветно ниво на знаење на задачите со кои се располага односно тежината на последиците, но сепак да не се дозволи таквото знаење да доминира со донесените одлуки во одредена ситуација. Ова значи дека да се биде објективен е потребно во смисла на поседување способност за оцена на достапните докази имперсонално (без загриженост за личната придобивка) и импарцијално (без загриженост чии придобивки растат). Со други зборови, да се биде објективно професионален подразбира да не се донесуваат одлуки врз основа на субјективни фактори, како и одредена свест за сопствената професионална одговорност. Односно професионалната одговорност бара делување во рамки на организацијата и интерни принципи кои не се однесуваат само на индивидуално ниво и затоа истите треба да бидат почитувани. 5 Stephen K. Bailey, “Objectives of Theory of Public Administration”, in James C. Charlesworth, ed. *Theory and Practise in Public Administration: Scope, Objectives and Methods* (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, October 1968).

⁹ Дејствување што подразбира лична одговорност претпоставува дека се работи за активности со кои се влијае врз животот на другите. Социјалните служби, институции, партии, дури и самата влада се дел од фантазијата: постојат начини на зборување кои ние ги имаме во врска со, генерализација за, комбинирани активности на другите и начини на кои ја перцепираме нашата историја. Тие се вистините во мерката во која ние стоиме надвор од нив и дозволиваме да се менуваат и да ги дефинираат нашите животи. Во корените, сепак, тие се состојат од оние активности преземени од безброј граѓани, секој од нив одговорен – и што може да биде оценуван од страна на другите граѓани – за последиците од колективните активности. Единственоста од рамковното поставување на оваа одговорност не е поради активирање на чувството на вина туку повеќе потсетување на секој од нас кој работи, мисли, подлучува и учи во административна средина дека не можеме да ги избегнеме последиците од нашите активности. Не можеме да ги префрлиме проблемите на другите, на институциите, или на правилата. И не можеме да ги скриеме нашите активности под покривката на теоријата за наредбите, барањата или посакувањата. 5 Stephen K. Bailey, “Objectives of Theory of Public Administration”, in James C. Charlesworth, ed. *Theory and Practise in Public Administration: Scope, Objectives and Methods* (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, October 1968).

вање во етнички нарцизам или морален догматизам. Професионалната одговорност, за возврат, ги проверува тенденциите на политичарите да дегенерираат во опортунизам или личноста нагло да премине во наивна непрактичност. Конечно, личната одговорност помага да се објасни разликата помеѓу политичката одговорност и безграничната послушност како и помеѓу професионализмот и наивниот техницизам.

Конечно, доаѓаме до **предметот** на дисертацијата: **правното дефинирање на кругот на одговорноста!** Секако дека кругот на одговорност најнапред подразбира постоење на своевидна **организациска култура**¹⁰ на отчетност, ако тоа така може да се каже, кога во општата перцепција се поаѓа од нужноста и редовноста во давањето на отчет за сработеното на транспарентен начин¹¹, потпирајќи се на јасни правила како напатствија за реалното постапување. Но, само аспектот на организациската култура не е доволен, иако е претпоставка за се друго. Потребна е изричито и недвосмислено артикулирана **политичка воља**¹² вршењето на функциите на државната админи-

¹⁰ Организациската култура најчесто ја среќаваме како синоним за однесувањето во организацијата. (Е.Шејн 1985) развил концепт и ја дефинирал организациската култура како “сиже на важни заклучоци, измислени, откриени или развиени од страна на дадена група додека се соочува со проблеми од надворешната адаптација и внатрешната интеграција, кои се формулирани доволно добро да можат да се сметаат вредни и како такви да се пренесуваат на новите членови на организацијата, како исправен начин на перцепција, размислување и взаемно чувство за заедничките проблеми” Види повеќе М.Петкович (2003), Организационо понашање, Економски факултет Белград стр 53-76.

¹¹ Транспарентноста како политички концепт упатува на отвореност и јавност на процедурите за донесување политички одлуки и постапките преку кои тие се спроведуваат. Одредбата од член 16 на Уставот на РМ, меѓу другите права го гарантира и правото на слободен пристап кон информации. Комуницирањето е елементарна алатка за менаџментот со која се пренесуваат барањата, напатствијата, сугестиите, со кој се одржува континуитетот во одлучувањето, и се регулира контролата од спроведеното. Со ова комуницирањето е важен интегрирачки елемент на сите активности во организацијата и како такво е основа за остварување на процесот на координација В.Наумовска и П.Наумовски (2007), Теорија на системи, Европски универзитет, Скопје стр. 129, Скопје, Законот за организација и работа на органите на државната управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00 и 44/02), ја обезбедува транспарентноста, како еден од принципите на работењето на државната администрација. Со Законот за Владата на РМ (“Службен весник на РМ” бр. 59/00 и 12/03), Владата е должна да ја информира јавноста за својата работа и за реализацијата на годишната програма за работа. Во Законот за локална самоуправа (“Службен весник на РМ” бр. 5/02) исто така има одредби со кои се регулира информирањето на јавноста. Општината е должна на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации, за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови утврдени со статутот.

¹² Политичката воља е исклучително флуидна политичка категорија која претставува “Однос кон постигнување на политичка цел каде што доколку пренагласено се користи и злоупотребува моќта и влијанието во спроведувањето на одлуките води кон неефективност и неефикасност и обратно.” Државната администрација како сервис кој е директно подреден на политичката моќ на структурата на власта, а ведно е сервис на извршителите во процесот на градењето на политиката. Улогата на државната администрација не е задолжително ограничена на спроведувањето на политиката, бидејќи таа е, исто така, вклучена во политичките процеси вклучувајќи го и креирањето на политиката. П.Наумовски (2007), Административно право, Европски универзитет, Скопје, стр.31. Дополнително на тоа се среќава уште една интересна елаборација. Имено, се упатува на постоењето неколку политички стандарди кои слу-

страција да се остварува согласно напатствијата на моделот на „затворен круг на одговорност,,. Но и тоа сеуште не е доволно. И номинално прокламираното постоење на таква организациска култура и формално декларираната политичка воља во таа насока би биле само невешто прикривање на сопствената негација, доколку не се поткрепени со потребните **нормативно-правни инструменти**, доколку „затворениот круг на одговорност,, не е санкциониран со конкретни закони и подзаконски акти и доколку не е дел не само од интерната регулатива во органите на државната управа, туку и доколку не е поткрепен со **реално присутни и соодветно профилирани кадри и материјално-техничка и информатичка поддршка**¹³ на нивното административно работење.

Од сето погоре спомнато, „пред заграда,, го извлекувам правното дефинирање на кругот на одговорноста и акцентот го ставам врз нормативно-правните инструменти во кои се отсликуваат организациската култура и политичката воља, имајќи притоа предвид дека таквата нормативна рамка логично е да се очекува да ги профилира структурите и процедурите преку кои го согледуваме степенот на затвореност на кру-

жат како оперативни мерки за работа на администрацијата. Од администрацијата се очекува да се придржуваат кон административните правила и прописи чиј број постојано се зголемува и кои постојано се прошируваат. Оваа правна одговорност се однесува на коректноста на бирократската работа и на нејзината униформираност и сигурност. Од јавните бирократи се очекува внимателно да ги користат ресурсите. Оттука, економијата и понекогаш ефикасноста служат како дополнителен аршин, во смисла на фискална одговорност. Сепак, секојдневно во јавните бирократии има примери на недоволна продуктивност и расипништво. Третиот стандард е ефективност, постигнатиот аутпут во споредба со декларираните цели, кој го разгледува проблемот на политичката или на програмската одговорност. Четвртиот стандард на отчетноста е репрезентативноста на потребите, проблемите и на преференциите на граѓаните, како членови на целните групи, или на клиентелата на јавните услуги. Овој критериум станува се поактуелен во последната деценија. Од друга страна постои опасност стандардите за одговор и за еднаквост, како и за ефективност и ефикасност, да дојдат во судир доколку се стандардизираат персоналните услуги независно од персоналниот корисник. Во идеален случај, треба да постои избалансирана рамнотежа на сите стандарди, секој да компензира за недостиг на другите, иако некои стандарди секогаш се промовираат на тој начин што ќе се жртвуваат другите. Во оваа смисла, зборуваме за континуирани стандарди во државната (јавната) администрација, кои ги одразуваат спротивставените интереси во јавниот сектор на формално апстрактно ниво. Ваквите различни барања и одговорности подразбираат трансформација на политичките и социјалните конфликти и нема сомнение дека администраторите првенствено ќе реагираат на оние интереси и ќе ги задоволат оние потреби на актерите кои имаат најголема политичка и социјална моќ. В.Наумовска и П.Наумовски (2007), Теорија на системи стр. 67-68.

¹³ Воспоставувањето интегрирани информатички системи за поддршка на административното работење овозможува дополнителен импут за структуриран пристап и доследност од процедурална страна. Во таа смисла информатичката технологија обезбедува поддршка на управувачките одлуки, рационализација и олеснување на работата. Се смета дека промената на културата во организацијата преставува императив за примена на новата информатичка технологија како влијателно средство за промена во однесувањето на раководната структура, гледајќи на истата како средство за остварувањето на организационите цели, воведување на квалитетно работење со зголемена контрола и целосна интеграција на организацијата. Види повеќе М.Петкович (2003), Организационо понашање, Економски факултет Белград, стр 313-320.

гот на одговорност, вклучително и истакнувањето на материјалната одговорност како непосредно поврзана со вршењето на службата¹⁴.

Основите за реформа на државната администрација се поставени во Стратегијата за реформа на државната администрација усвоена 1999 година. Во неа се поставени основните принципи на македонскиот административен систем: владеењето на правото, транспарентност, компетентност, стабилност, одговорност, предвидливост, еднаков третман за сите, ефективност, ефикасност и етичност. Државната администрација и услугите се корисни само доколку го подобруваат животот на граѓаните, а тоа значи обезбедување на чесни држани службеници кои работат правилно и справедливо. Со еден збор, владеење на правото¹⁵, односно постоење на јасни законски регу-

¹⁴ Материјалната одговорност за штета настаната при вршење на јавна државна функција е придобивка на поновото време. Таквиот вид на материјална одговорност се јавува најпрвин како лична одговорност и е изедначен со приватно правната деликтна одговорност воопшто. Дури подоцна се разработува концептот за примарна и секундарна одговорност за грешка што државниот службеник ја направил при вршењето на службената должност, а со тоа нанесол штета на граѓаните. Со најновиот развој на државната служба ваквата одговорност почнува да се шири и државата презема одговорност за штета што настанала и без грешка на државните службеници. Еуген Пусич, Наука о управи (1993), Школска књига Загреб стр 113-114.

¹⁵ Значајно е, не само од теориско-концепциски причини, да се прави јасна дистинкција помеѓу „владеење на правото,“ и „правна држава,“ кои за жал, често некоректно се поистоветуваат, иако упатуваат на различни работи и настанале во различни историско-политички контексти. „Владеење на правото,“ секогаш претставува законска и уставна држава. Обврзувајќи се кон правото, државниот авторитет ја обезбедува слободата на граѓанинот, во која може да дојде до мешање само врз основа на законско овластување, а такво нешто можат да донесат само претставници на народот преку уставно утврдена формална постапка. За почитувањето на слободата на граѓанинот постои независното судство. Затоа поделбата на власта, дефинирана од Монтескје како начело дека власта ја ограничува власта (*le pouvoir arrête le pouvoir*), и владеењето на правото се неделиви едно од друго. Додека пак „правна држава,“ се однесува на државата што ги почитува наведените принципи може да се нарече правна држава (наспроти партиската и полициската држава, но и државата на своеволие). Во таквата држава судијата во своето дејствување не е подложен на никакви наредби и му служи само на законот и на правото. Токму затоа независните судии создаваат независно судство. Меѓутоа такво нешто не постои кога покрај судската одлука за ослободување, ослободеното лице е приведено од полицијата. За да не дојде до тоа, сета активност на државата е мерлива и предвидлива. Правната сигурност, како општ принцип, може да постои само онаму каде граѓаните со сигурност знаат што има право да прави државата, а што му е пропишано како право и забрана на граѓанинот. Повеќе Ѓ.Иванов (2006) Владеење на правото, Политичка мисла, стр.1-5. Третата темелна вредност установена со Уставот на Република Македонија е начелото на правото кое според член 51 став 2 од Уставот гласи:” Секој е должен да го почитува Уставот и законите”. Согласно оваа уставна одредба се воведува начелото на владеењето на правото, односно уставната обврска за почитување на Уставот и законот од страна на сите субјекти, и тоа од највисоките државни органи и институции, до трговските друштва, јавните претпријатија, јавните установи како и граѓаните. Во овој контекст секој акт на органите на државната администрација мора да биде заснован на правна основа.

лативи кои се широко прифатени. Според посочениот документ¹⁶, од државната администрација се очекува да покаже:

- политичка неутралност¹⁷,
- одговорност¹⁸;
- совесно, коректно и неподмитливо управување со јавните ресурси¹⁹;
- фер односи при вршењето на нивната работа,
- „отвореност за критики и предизвици“,²⁰;
- ефикасност²¹ во користењето на ресурсите при пружањето јавни услуги;

¹⁶ Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија, Влада на Република Македонија, мај, 1999.

¹⁷ Политичката неутралност е исклучително деликатно прашање што во литературата, но и во практиката, побудува редица контраверзи. Иако на прв поглед јасно и прифатливо, при првиот обид за негова операционализација, афектира редица интереси и ја предизвикува политичката моќ на носителите на политичката власт. Во литературата најчесто ги среќаваме следните дефиниции за поимот на политичката неутралност: Политичка неутралност подразбира делување исклучиво на околностите на случајот, а традицијата на политичка непристрасност на институцијата значи делување на начин кој не е одреден од ставовите на ниту една политичка партија. Вработените треба да работат според политиката на органот, полититички се неутрални и избегнуваат полититички конфликт, не ја истакнуваат припадноста на политичка партија и тоа не влијае врз нивниот просперитет и напредок во службата.

¹⁸ Поаѓајќи од тезата дека демократските општества имаат сериозни потреби и барања за одговорноста на административните одлуки и на бирократските акции, во теоријата постојат анализи со цел (дополни- телно и комплементарно на одговорноста) да го разјаснат значењето и практиката на отчетноста. Еци- они прави разлика помеѓу симболичката примена на отчетноста кога се користи само како гест, поли- тичката примена на отчетноста, кога администраторите реагираат на посебни интересни групи, фор- мална примена на отчетноста, кога се анализира институционалниот систем на проверка-баланс и при- мената на отчетноста во рамките на насочениот период, кој ги интегрира горенаведените фактори, плус моралната база со интерактивна перспектива(Ециони 1995). Бирократските актери може да бидат одго- ворни за исполнување на одредени јавни задачи, но тие одговараат ако се во согласност со легитимни- те извори на власта и на влијанието. Јавноста, избраните претставници и групите за притисок, како и корисниците и клиентите на услугите, се сметаат за лица пред кои одговараат бирократиите.

¹⁹ Квалитативните обележја како „фер односи“, „совесно“, или „коректно“, остануваат обични манипула- тивни флоскули доколку не се операционализираат и квантифицираат. Истото се однесува и на поимот „неподмитливост“. Во т.н. цивилизиран свет е искристализирано сфаќањето за „фер односи“. Нивното нарушување поради силата на политиката, сепак останало неказнето. Некои дури и самото кршење на установените морални норми се обидуваат да го прикажат како нов морал. Подобар и повозвишен од претходниот нарушен само поради заостанатост и декадентност. Во земјите со долгогодишна парла- ментарна демократија, сепак е изграден одреден кодекс на морални норми, кој самиот бил подложен на менување, со промената на условите на парламентарната политичка борба. Но, сепак, некои принципи останале трајна основа на односите во парламентарниот живот, како што е тоа случајот со фер плејот во Англија. Меѓутоа, суштината на политиката сфатена како умешност или вештина на можното, сепак е во изборот на средствата за постигнување на определени цели. Тие во наши услови, без сомнение, мора да бидат хумани и демократски, единствено само со такви средства може да се остварува свесно регулирање на конфликтните ситуации и да се одлучува за заедничките работи во општествената заед- ница во која живееме.

²⁰ Иако во литературата се среќава ваквата одредница, сепак не е едноставно да се определи што тоа кон- кретно значи, посебно доколку не се прецизно утврдени параметрите врз основа на кои би се заклучило и документирало дека тој атрибут во поведението на државната администрација (земена во целина или во однос на некој нејзин сегмент) постои.

- висок квалитет на услугите со соодветен обем на за вистинските потреби на граѓаните²²;
- трајност на бенифициите и придобивките на општеството во целина²³.

Во ефикасно спроведување на реформските процеси на државната администрација, неопходна е доследна нормативно-правна разработка и стварна операционализација на институтот „одговорност“, на административните работници преку поставување јасни стандарди при вршењето на услугите на државната администрација. Некои анализи, налагаат и правно нормирање на одговорноста на носителите на државни функции, што отвара простор за ова истражување дали постоечките законски и подзаконски акти упатуваат на доволно јасни правни норми, што ја регулираат одговорноста на државната администрација во Република Македонија.

Со Уставот од 1991 година се воведува парламентарен систем со јасно одредување на правата, должностите и одговорностите на сите кои учествуваат во процесот на формулирањето на политиката и задачите на државната администрација. Во таа смисла, неопходно е да се вложат големи напори да се остварат суштинските цели за создавање професионална²⁴, деполитизирана²⁵, ефективна²⁶, ефикасна²⁷ и граѓански

²¹ Ефикасноста упатува на соодносот на ангажираните ресурси наспроти постигнатите ефекти во контекст на настојувањето да се постигнат утврдените цели (види повеќе кај: Адигес И. (1998) Овладување со промените-Моќта на взаемната доверба и почит во личниот живот, семејството, бизнисот, општеството, Центар за кадровски и информатички услуги Детра, стр 33-48, Скопје. Начелото на ефикасност упатува на неопходноста од постоење на недвосмислени критериуми и индикатори и јасни процедури во рамките на кои може да се измери и квантифицира полезноста на преземените чекори наспроти трошокот направен за нивно постигнување. Без ова, нема основа за транспарентност, а начелото на ефикасност е само декларативна заложба без реално покритие што остава простор за сомнеж за постоење манипулативни намери од страна на носителите на јавни овластувања.

²² Ова е уште еден пример за манипулативно прибегнување кон квалитативни атрибути, бидејќи без нивна трансформација во мерливи (квантитативни) атрибути, „висок квалитет на услугите“, „соодветен обем и „вистинските потреби“, не се ништо освен наивен обид за манипулација.

²³ И „трајноста на бенефициите и придобивките“, доколку не се квантифицира без реално значење. Имено, тука повеќе од јасно е дека се наметнува потребата од прецизирање прво на бенефициите односно придобивките, па потоа определување на интервалот кој може да се поистовети со атрибутот трајност, бидејќи, разбирливо, не секоја бенефиција или придобивка има ист „рок на траење“.

²⁴ Професионалноста подразбира почитување на норми, исполнување на обврски и задачи, со голем степен на одговорност. Токму тоа се императивите и барањата на моралниот систем на професијата, наречен деонтологија. Сотир Костов (2005) Нов јавен менаџмент, Центар за квалитет, Скопје, стр. 43.

²⁵ Деполитизирана е онаа администрација која работи според воспоставени законски норми кои и овозможуваат заштита од политички и други влијанија и притисоци. Ова е во непосредна поврзаност со професионализмот на државната администрација. Доколку се јакне ваквиот пристап за однесување на државната администрација ќе се продуцира ефективна и ефикасна државна управа. С. Костов (2005) Нов јавен менаџмент, Центар за квалитет, Скопје, стр. 19-21.

ориентирана²⁸ државна администрација, во согласност со начелото на парламентарна демократија²⁹ и одговорност, концепт објаснет претходно. Процесот на менување и редефинирање на улогата на државата во општеството е особено нагласен во земјите во транзиција, каде што предимензионираните, а пред се командните и контролните функции на државата треба да се заменат со регулаторни функции на следење кои се поконзистентни во пазарната економија. Така, приоритетна цел на реформата во државната администрација во Република Македонија е поставувањето на правната рамка за функционирање на нов систем на државна администрација, со јасно поставување на должностите и одговорностите на сите кои учествуваат во процесот на формулирањето на политиката и задачите на државната администрација.

Создавањето на новата државна администрација се остварува преку структурните реформски промени на системот на уредувањето и организацијата на државната

²⁶ Онаа администрација која правилно ги имплементира донесените одлуки и со тоа се остварува целта на постоењето на организација, а крајниот резултат е дека акциите што се преземаат се функционални одлуки кои ја правата краткорочно ефективна. Долгорочната ефективност значи дека организацијата ја остварува целта за која постои, а краткорочната ефективност значи преземање на активности што не приближуваат кон целта за која организацијата постои. Ефективната организација е функционална организација. Адигес И. (1998) Овладување со промените - Моќта на взаемната доверба и почит во личниот живот, семејството, бизнисот, општеството, Центар за кадровски и информатички услуги Детра, стр 33-48, Скопје.

²⁷ Ефикасна е онаа државна администрација која вистинските работи ги прави на вистински начин. Со други зборови ефикасна е онаа државна администрација која има способност да го оптимизира користењето на ресурсите за достигнување на целите. С. Костов (2005) Нов јавен менаџмент, Центар за квалитет, Скопје, стр. 176

²⁸ Граѓански ориентирана администрација е одлика на новиот јавен менаџмент, а тоа значи нов начин на работење на администрацијата која преку ефективно, ефикасно и одговорно работење ќе обезбеди квалитетни услуги на граѓаните. Граѓаните бараат јавната управа да биде праведна кога им обезбедува услуги, кога ги обвинува за кршење на законите дури да биде и извонредно праведно. Сето ова го обезбедува новиот јавен менаџмент. С. Костов (2005) Нов јавен менаџмент, Центар за квалитет, Скопје, стр. 33-36.

²⁹ Парламентарната демократија се одликува со зависноста на извршната власт од директната или индиректната поддршка на парламентот, изразена преку гласање за владата и гласање на доверба на владата. Поради тоа не постои јасна поделба на овластувањата помеѓу извршната и законодавната власт. Парламентарните системи обично имаат јасна диференцијација помеѓу шефот на владата и шефот на државата, при што шефот на владата е премиер или прв министер избран од парламентот, а шефот на државата е претседател (често избран на општи избори) или монарх. Македонија е повеќепартиска парламентарна демократија и политички систем поделен на законодавна, извршна и судска власт. Уставот на Република Македонија е усвоен на 17, ноември 1991 година од страна на првиот повеќепартиски парламент. Главната цел е Македонија да се формира како суверена и независна, граѓанска и демократска држава и да се создаде институционална рамка за развој на парламентарната демократија, во која ќе се гарантираат човековите права, граѓанските слободи и националната еднаквост. Собранието е централна институција на државната власт, тоа е претставничко тело на граѓаните и нему му е доверена законодавната власт. Извршната власт на Република Македонија е поделена меѓу Владата и Претседателот на Републиката. Владата ја избира Собранието на Република Македонија со мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници и за својата работа одговара пред Собранието.

управа во Република Македонија, компатибилна со другите европски земји. Ако го погледнеме Законот за Владата на Република Македонија³⁰ можеме да согледаме дека Владата ја следи координира и насочува работата на органите на државната управа. Владата има значајна улога во ефикасноста на функцијата на органите на државната управа:

- доколку има механизам на следење на функциите на органите на државната управа;
- доколку има контролен механизам за следење и вреднување на ефектот од сработеното.

Јасно дефинирани индикатори за следење на ефективност и ефикасноста на органот произлегуваат од јасно правно дефинирање на овластувањата и одговорностите во рамките на државната администрација³¹. Законот за Организација на органите на државната управа³² ја утврдува алатката на извршната власт во Република Македонија за ефективно и ефикасно остварување на својата функција. Одговорноста е едно од основните начела врз кои органите на државната управа ја остваруваат својата функција.

Конкретните овластувања на функционерите во државната управа се содржани во посебни закони кои се донесуваат во зависност од функцијата на органот на државната управа. Колку ќе биде затворен кругот на одговорност, односно колку ќе бидат јасно дефинирани целите и задачите во рамките на функцијата на конкретниот орган ќе зависи од поставеноста на законот, а понатаму од иницијативата на раководниот орган. Сегашната поставеност на законите во еден дел упатува и дава насоки во врска со ова прашање, но во голем дел во органот на државната управа иницијативата

³⁰ Согласно член 30 од Закон за Влада на Република Македонија (“Службен весник на РМ” бр. 59/00, 12/03, 55/05 и 37/06), Владата врши надзор над работата на органите на државната управа.

³¹ Законот за државни службеници директно го уредува статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници но не и на сите носители на државната администрација. Ваквата определба на законот не дава јасна слика и можност да се опишат прецизно сите работни места од причина што секој државен орган има своја специфика. Дел од вработените во државната администрација што немаат статус на државни службеници, правата, должностите и одговорностите на истите се регулираат со Законот за работни односи и други правни прописи што ги уредуваат работните односи, Закон за државни службеници (“Службен весник на Република Македонија “ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009).

³² Член 3 и 4 од Законот за организација на органите на државна управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05) го определуваат начелото на ефективност и одговорност на државната управа.

треба да произлезе од одговорните носители на државната функција во органот. Доколку, е јасно дефинирано кои ги дава предлозите во врска со дефинирање на процедурите односно тоа произлегува како системско решение во тој случај ќе има јасни овластувања и одговорности, а преку тоа и индикатори за мерливост на ефективноста и ефикасноста на функциите во државната администрација.

За вршењето на административно-стручни работи што се однесуваат на статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници како одговорна институција пред Собранието на Република Македонија е Агенцијата за државни службеници. Функционалната поставеност на оваа институција се регулира со Законот за државни службеници. Основните насоки кои ги дава овој Закон за анализа на кругот на одговорности во државната администрација, не се во доволна мерка јасни и прецизни и не претставуваат императив за дисциплина на носителите на функции во државната администрација. Во тој контекст, може да се констатира дека ваквата поставеност на законот не дава насоки во доволна мера кои ќе упатуваат на поставување јасни овластувања и одговорности на државната администрација, критериуми за оценување и казнување кога, како и на кој начин. Одредбите за одговорност содржани во Законот за државните службеници даваат општи набројувања во кои случаи се повикува на одговорност државен службеник, без јасни индикатори и параметри за докажување на постапките за одговорност.

Контролниот механизам на утврдување на одговорност повторно е оставен на органот самостојно да го доработи и прецизира. Исто така, овој Закон не го заокружува прашањето кој орган е над оние кои произволно ќе ја утврдат одговорноста без прецизно овластување на државниот службеник. Законот за работни односи кој третира друга категорија службеници во државната администрација, кои немаат статус на државни службеници, овие прашања ги регулира на друг начин. Ваков паралелизам на законите, води кон нееднаква поставеност на државната администрација. Следењето на реализацијата на активностите на државните службеници, како индикатор за ефикасна и неефикасна државна администрација, со Законот за државни службеници се утврдува преку системот за оценување, кој повторно се однесува само на државните службеници но не и на целокупната државна администрација. Системот на оценувањето на државните службеници со сегашната поставеност претставува само еднообразна форма без никакви ефекти. Содржината на системот за оценување е неприменлива и неадаптирана кон суштинско утврдување и мерење на ефектите и

резултатите од работата. Содржина без резултати не прави ефикасна и мотивирана државна администрација. Голем дел од државната администрација што по својата функција е во непосреден контакт со граѓаните во вршењето на јавните услуги не подлежи на системот на оценување, односно нивната поставеност се регулира со Законот за работни односи. Се додека не се постават контролни механизми, стандарди, кои упатуваат на внатрешна и надворешна контрола на работењето на државната администрација при административно-стручната реализација на активностите, не може да се затвори кругот на одговорности во државната администрација. Во моментот, правата, должностите и одговорностите, на секој орган на државната управа се регулирани со поединечни закони.³³ Во рамките на тие закони, постојат одредби кои упатуваат на одредени овластувања и одговорности на вработените во државната администрација, односно во голем дел е оставено, органот самостојно да го утврдува и определува функционирањето, овластувањата и одговорностите на вработените од делот на администрацијата, а сето тоа упатува на разноликост во системот. Поставувањето на единствени правила, за сите носители на државната администрација, со јасни овластувања и одговорности, како и нормативното поставување на обврската, носителите на државната управа и државната власт да воспостават процедури за работа со јасни индикатори кои ќе упатуваат на ефективност на јавната администрација, ќе се продуцира, ефективна, ефикасна и одговорна државна администрација. Доколку, системот на работа на државната администрација е нормативно уреден со контролни механизми и казнени одредби ќе се создаде основа за ефективно и ефикасно работење.

Како што претходно веќе наведов, предмет на ова истражување се постојните законски прописи и подзаконски акти во Република Македонија со кои нормативно се поставени овластувањата и одговорностите на јавната администрација, преку што

³³ Со уставот на РМ член 95, став 1 е дефинирано дека државната управа ја сочинуваат министерствата, другите органи на управата и организации утврдени со закон. Сите органи на државната управа и организации утврдени со закон, како и органи на државната власт кои се формирани да извршуваат определени функции за државата, претставуваат државна администрација. Законот за државни службеници издвои само една категорија на вработени што добија посебен статус на државни службеници. Ова прашање заслужува продлабочена анализа дали само оваа категорија на работници треба да бидат третираани со Законот за државни службеници и да добијат статус на државни службеници. Другата категорија на работници извршуваат значајни јавни функции за државата и се во непосреден контакт со граѓаните, изложени се на директна контрола и оценка од граѓаните и преку нивната работа се цени квалитетот на државата и за истите овластувањата, одговорностите и другите права од работен однос се третираат со Законот за работни односи.

ќе се согледа **дали кругот на одговорност (правно и стварно) е затворен** и истите создаваат основа за ефективна државна администрација.

Основа преку која може да се согледа поставеноста на државната администрација и улога во процесот на функционирањето на државната управа, првично ја согледуваме во Законите како највисоки правни документи, а веднаш после нив подзаконските акти од кои се црпи понатамошното организирање и функционирање на органите на државната управа. Во процесот на функционирањето на државната управа, ако ја изејеме политичката улога на министрите и сите други избрани функционери, (кои се менлива категорија), главните актери за ефикасно функционирање на државната управа и државната власт се вработените во државната администрација. За да може се да функционира како што е поставено во законите треба да постојат **јасни овластувања и одговорности на вработените во државната администрација**, но исто така и **недвосмислени процедури** кои ги опишуваат субјектите, чекорите, времето и средствата за реализација на пропишаните задачи, **критериумите** врз основа на кои се постапува на еден или друг начин во рамките на законските дадени можности и на крајот, **индикаторите (показателите)** за препознавање на ситуациите во врска со кои се преземаат конкретни активности како и за вреднување на постигнатото.

ОПШТ ПРИОД ВО РАЗВИВАЊЕ И РАЗРАБОТКАТА НА ДИСЕРТАЦИЈАТА

Образложение на критериумите за селектирање на релевантните теориски модели

Во историскиот развој на државното управување, во различни историски периоди доаѓало до промена и на организацијата на државната управа, а воедно и научните и теоретските пристапи за моделите на државната администрација³⁴. Во функција на разбирање на теориските основи на организацијата на државната администрација ќе се обидам да направам дистинкција меѓу традиционалните приоди и нивната еволуција до концепт на таканаречен „нов јавен менаџмент„. Развојот на теориската мисла

³⁴ Теоретскиот пристап за моделите на државната администрација е образложен од 17- 25 страна од овој труд.

за државната администрација ќе ја образложам подоцна³⁵, во делот што ќе се однесува на теорискиот пристап во третирањето на предметот на дисертацијата. На ова место вниманието ќе го задржам исклучиво на критериумите според кои ги селектирав различните теориски приоди како релевантни за предметот на овој труд.

Имено, клучен критериум беше дали разгледуваниот теориски концепт воопшто го третира прашањето на одговорноста и разработува т.н. „круг на одговорност,.. Дополнителен критериум, ништо помалку значаен беше дали во рамките на концептот се разработува нормативно-правната димензија на одговорноста, а трет критериум пак, дали се извлекуваат релации кон организациската култура и сферата на политиката, од една страна, и кон административната практика на друга. Отсуството на овие аспекти во разгледуваните теориски концепти беше причината тие да не бидат земени како основа за натамошната елаборација, иако е неспорна нивната теориска и практична вредност, но за друга намена, различна од онаа што е во фокусот на оваа дисертација.

Образложение на критериумите за начинот на селектирањето на релевантниот истражувачки приод

Главната насока во процесот на реформи на државната администрација во Македонија е создавање на професионална, деполитизирана, ефективна, ефикасна и граѓански ориентирана државна администрација, во согласност со начелото на парламентарна демократија и одговорност. Во оваа насока се бара заокружување на правната рамка за функционирање на државната администрација, остварување на самостојност, ефективност и ефикасност на извршната власт во примената на правото и остварувањето на државните функции придружени со поголем степен на сопствена одговорност и зајакната контрола врз државната администрација и јавните служби како јавен сервис на граѓаните, стопанските субјекти и други правни лица. Исто така, покрај зацврстувањето на принципот на владеењето на правото и работењето според законот, неопходно е да се зацврстат формалните правила и формалното работење и раководење за

³⁵ Теоретската мисла за ториите релевантни за предметот на ова истражување се образложени од 25-29 страна. од овој труд.

да се потисне неформалниот јавен и административен сектор, култура и навики, потоа воспоставување на пофлексибилен тип на менаџмент во јавната односно државната администрација, ориентиран кон резултати и цели, поголема автономност, како и поголема одговорност, со цел да се зголеми ефективностa и ефикасноста на државната администрација.

Оттука произлезе и потребата за опсежно емпириско истражување со користење на квалитативен метод³⁶ што опфаќа длабинско интервју со претставници на државната администрација и анализа на содржина. Преку анализата на содржината опфатени се закони и подзаконски акти, интерни документи со кои се уредува системот на власта, државната администрација, функционирањето на органите на државната управа, јавните функции, организацијата на работењето, кодексите на однесувањето, со акцент на одредбите што се однесуваат на одговорноста на државната администрација. Ваквиот пристап на истражување во прв план го става функционирањето на административните органи и организации, однесувањето на луѓето во организациите, функциите согласно формалната и неформалната организација, поделбата на трудот и системот на власт и комуникации³⁷.

³⁶ Постојат многу начини како да се соберат податоци за едно истражување. Кој приод ќе се преземе зависи од задачите на истражувањето, како е осмислено истото и секако од тоа колку се има време, пари и со колку луѓе се работи. Особено важно при одлучувањето кој приод ќе се уважи за да се добијат релевантни податоци треба да се земе во предвид што се сака да се добие: дали се сака да се добијат релативно прецизни квантитативни податоци или се сака да се добијат квалитативни описни информации. Ако се сака да се добие првиот, логично се определуваме за квантитативните методи за да се здобијеме со квантитативни податоци, а за вториот користиме квалитативни методи за да се здобијат квалитативни податоци. Значи, квалитативното истражување е истражувачки метод со кој се користат повеќе зборови отколку бројки, па така и изворите на податоци се добиваат од следните истражувачки техники: длабинско интервју (неструктурирано), фокус групи, етнографски пристап, набљудување и анализа на содржина. Квалитативниот приод се користи за дескриптивни истражувања. Пошироко во: Bryman Alan (2001) Oxford University Press, стр.263-287.

³⁷ Комуникацијата во државната управа ја сочинуваат средства и методи преку кои се пренесуваат информации кои влијаат на однесувањето на луѓето при остварувањето на функциите во организацијата. Комуникациската мрежа во организацијата ги прати случувањата во организацијата. Даватели иницијатори на информации се поединци или колегиумот во државниот орган, политичкиот функционер и политичкото тело и секој граѓанин кој има поврзаност со државниот орган што може со одредена информација или известување да предизвика реакција во државниот орган. Комуникацијата внатре во државниот орган повеќе се однесува на комуникација помеѓу државните службеници за прашања што се однесуваат за државните службеници кои се од особено значење за успешно работење на организацијата и извршувањето на главните задачи на истата. Елементите на еден комуникациски состав се значајни делови на комуникациската мрежа и без нив преносот на информации нема да има влијание на однесувањето во државниот орган. Овие елементи се: давателот на информацијата, трансмисијата т.е. обликот на известувањето (наредба, инструкција, извештај итн), стимуланс на информацијата, т.е. авторитет на информацијата, примач на информацијата, реакција на примателот односно што е направено врз основа на информацијата. Еуген Пусич, Наука о управи (1993), Школска књига Загреб, Стр.272-280.

Извор на матријал за науката за администрација во начело претставува се она што овозможува увид во структурата и функционирањето на државните организации и нивната улога во општеството и однесувањето на луѓето во организациите и спрема истите. Хронолошки гледано како извори првични документи претставуваат **историски документи**, преку нив се гледа развојот и меѓусебниот однос на дејствување помеѓу луѓето во управата и општествената околина во која управата се наоѓа. Основни показатели за структурата, работењето и дејствувањето на администрацијата се содржани во статистичките податоци, било тие податоци да даваат општи показатели место и време, било да ја покажуваат состојбата на поединечни полиња на државно дејствување, или да се однесуваат на внатрешни податоци за самата државна управа.

Важен извор на знаење за државната управа претставуваат правните прописи³⁸. Правните прописи се потенцијален значаен извор на знаење за многу социјални науки кои досега не се искористувани во доволна мера. Архивските матријали што се во поединечна надлежност на одредени државни организации како што се списи, предмети, досиеја, преку кои се гледа целокупното работење на една државна организација. Исто така, како извор науката ги користи извештаите за организацијата, шемите, графиконите, табели, анкети, интервјуа, прашалници реализирани преку одговори на државните службеници. За попрецизни податоци потребно е подетално анализирање на еден работен процес во државна организација, а исто така науката ги користи и студиите на случај во одредени државни организации³⁹.

Накучо кажано, **цел на оваа дисертација е да овозможи :**

- да се согледа конзистентноста и правната операционализација на моделот на организација на јавната администрација низ призма на т.н. круг на одговорност во правна и стварна смисла (како рамка што ја определува акту-

³⁸ Н.Гризо, Б.Давитковски и А.Павловска-Данева, (2008), Јавна администрација, Универзитет "Св. Кирил и Методиј", Скопје стр.30-35.

³⁹ Студија на случај (case studies, case method) вклучува длабинско испитување на неколку луѓе, претпријатие, организација, мала населба, село или град за одреден временски период. Истражувачот ги следи и ги испитува интензивно наведените феномени во текот на времето. Интензивна опсервација може да биде во релативно краток период (пример, од неколку дена) или релативно подолг период, месец, година. Карактеристика на овој метод е што покрај набљудувањето се користат и другите постапки за апсорбирање на податоци, разговор, може и анкета ако е поголема групата, како и достапните документи извештаи и слично што насочува кон комплементарна употреба на различни постапки и техники за собирање и анализа на податоците пошироко во, Wiersma Wiliam (2000) Research Method in Education (Allsin and Backon, стр. 206-212).

елната позиција на државната администрација во делот на одговорноста како основа за ефективно работење);

- да се согледа поставената правна регулатива дали дава јасни насоки како да се определи измери и прецизира одговорноста на државните службеници;
- да се утврдат контролните механизми преку кои ќе се иницира одговорноста на државните службеници и да се дадат насоки за нивна нормативна доработка;
- да се дадат насоки за измена или донесување на нова законска регулатива што ќе соодветствува со принципите на новиот јавен менаџмент кој упатува на поставување на систем што значи управување со квалитет во државната администрација;
- какви процедури за работа постојат во делот на поставувањето на овластувањата и одговорностите на државните службеници, дали постои систем на менаџмент со квалитет во државните органи.

Начин на презентирање и образложение за применливоста на резултатите од дисертацијата

Резултатите од овој труд ќе дадат значаен придонес во науката за јавната администрација, која како понова дисциплина има потреба од анализа и потврда на прашањата за државната администрација во Република Македонија, што се однесуваат на правното дефинирање на одговорноста на државната администрација. Научниот труд ќе даде насоки за потребните измени во правната регулатива неопходни за заокружување на кругот на одговорноста на државната администрација. Резултатите насочени кон утврдените критериуми за ефективност ќе овозможат воспоставување на нови законски и подзаконски акти за практична примена на резултатите. Од организациски аспект ќе отвори можност за ново поставување на државната администрација согласно новиот јавен менаџмент со користење на правилата на менаџментот со тотален квалитет.

Презентацијата на трудот ќе биде остварена во рамките на институциите на системот преку давање препораки, подготовка на проекти и други релевантни начини за имплементација на резултатите од ова истражување.

Основен поимно-категоријален апарат

Во истражувањето ќе се користат поимите: државна – јавна администрација, државни службеници, државна управа, државна власт, носители на јавни овластувања, процедури, овластувања, одговорности, контрола, ефективност, ефикасност, јавен менаџмент, менаџмент со квалитет.

Државната администрација влегува во јадрото на јавната администрација и ги опфаќа службениците кои вршат работи непосредно поврзани со функциите на државата односно сите вработени во државниот сектор кои вршат работи поврзани со функциите на државата во согласност со Уставот и законите, професионално, политички неутрално и непристрасно.

Државната управа како извршна власт се основа во областите и подрачјата кои се од значење за вршење на функциите на државата и за ефикасно остварување на правата и должностите на граѓаните и правните лица.

Државни службеници се вработени во државната управа кои вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи во согласност со уставот и законите.

Овластување претставува систем на одредби во кои точно и прецизно е содржано што некој треба да направи.

Нужноста од одговорно работење значи постојано пратење на нараснатата моќ на човештвото, а одговорноста треба континуирано да ги прати ваквите промени.

Ефективноста во работењето значи донесување на квалитетни одлуки.

Квалитетна имплементација на одлуките во системот на работењето значи ефикасно работење.

Јавен менаџмент е прагматичен и менаџерски начин на водење на јавните работи во управата. Тој е насочен кон економичност, ефикасност и продуктивност, со цел управата и јавниот сектор во целост да се ориентираат, преку претприемачко однесување и управување со користење на вредностите и техниките на приватниот сектор.

Систем за менаџмент со квалитет претставува вреднувањето на системот за менаџмент со квалитет кој се изразува преку оценка дали процесите се дефинирани и во доволен обем документирани, дали се развиени во согласност со потребите и дали про-

цесите се ефективни во однос на очекуваните резултати, дали се следат и оценуваат и дали врз основа на тие оценки, навремено се делува да бидат уште подобри.

Контролата претставува проверка дали државната управа дејствува во склад со политичките, техничките или правните критериуми поставени за нејзино ефективно и ефикасно функционирање.

ГЛАВА I

ДОСЕГАШЕН ТРЕТМАН НА ПОЈАВАТА – ПРОБЛЕМОТ – ПРЕДМЕТОТ

1. ТЕОРИСКИ И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

1.1. Теориски пристап во третирањето на појавата – проблемот - предметот

Низ историскиот развој се појавиле многу научници што од различни аспекти ја анализирале администрацијата, а притоа се воспоставувале заклучоци како таа најдобро да се организира да може ефикасно да ги остварува своите функции, а воедно да биде одговорна за своите постапки⁴⁰. Главна основа при воспоставувањето на управувачките системи се темели на напорот да се воспостави одговорна државна управа.

⁴⁰ Рационалниот научен модел е длабоко навлезен во нашите концепти на теорија и пракса, што сега стои како доминантна парадигма и за владините активности и за теориите на јавната администрација. Иако придобивките од неговата употреба се очигледни и неоспорни, исто така е јасно дека го научивме рационалниот модел премногу добро без да ги научиме неговите граници. Овие ограничувања не се однесуваат само на нашите способности за контрола, туку и на интересот за контрола како првиот модел на владините активности. Оваа парадигма ефективно ги одрекува и слабостите на проблемите како и потребната различност на теориите. Од друга страна, може да се заклучи дека ефективната и хумана активност во и од страна на владата, не се само што може да контролира во соодветни ситуации, туку исто така може да рефлектира способност да научи и да верува во процесот на социјално искуство. Да се учи од социјалното искуство, бара различна улога за теоријата, отколку онаа на контрола имплицитно од рационалниот модел. Наместо тоа, теоријата мора да е поставена како средство за интерпретација, критикување, рефлектирање и давање смисла на она што го правиме како државни службеници, како граѓани и колективно како нација и влада. Во исто време, теоријата, во сета нејзина различност, може да служи за сите овие различни интереси се додека признаваме дека личната одлука, рефлексивното разбирање на самите себе си и нашето колективно искуство и одлуките што треба да ги вреднуваме мора да го надминат нашиот интерес за контрола. Затоа, како државни службеници мора прво да се справиме со прашањето на административната одговорност, бидејќи само тогаш ќе бидеме во состојба да имаме корист од погледот од презентираниите перспективи. Улогата на државниот службеник е да изврши медијација, не само да суди или да реши одреден проблем, туку и да се постави помеѓу двете страни, како подеднакво добар пријател. Државниот службеник врши медијација не само помеѓу политиката на владата и управувањето, туку и помеѓу интересите кои ги имаат овие две страни. Изведувањето на ваква есенцијална улога бара државниот службеник да биде одговорен во професионална, политичка и лична смисла.

Во теоретските анализи често се истакнува⁴¹ дека секој од областа на државната управа може да биде повикан на одговорност и да му се определи одредена санкција, мора претходно да биде утврдено и да се знае:

- 1) кои се работите во неговиот делокруг
- 2) кои му се овластувањата и степенот на самостојност во извршувањето на тие работи и овластувања
- 3) видот на одговорност
- 4) санкциите
- 5) органот пред кои се одговара.

Повеќе од јасно, сите овие работи треба прецизно да бидат утврдени во соодветни законски прописи.

Инаку во теоријата е прифатено становиштето дека одговорноста е поим од повеќе значења. Имаат основа теориите кои базата за утврдување на поимот на одговорноста ја бараат и наоѓаат во прашањата поврзани со идејата за слободата и за патиштата за нејзино оставарување. При тоа, не мора да биде одлучувачко дали одговорноста се посматра како услов за остварување слобода или како нејзин интегрален дел. Така, врска помеѓу слободата и одговорноста во сите етапи на развој на човечкото општество е јасно воочлива и доста цврста. Античките мислители ја развиле и афирмирале идејата за слободата означувајќи ја со симболот на човечкото достоинство. Слободата, остварувањето на слободата и одговорноста имаат цврста меѓусебна врска.

⁴¹ Сите оние нешта кои не враќаат уште еднаш до претпоставката “теорија наспроти пракса” во последните неколку декади преминува во размислување и делување на јавната администрација. Ова преминува во принцип на “теорија на администрацијата”. Како што влијанието на владата расте во последните 20-тина години, улогата на државниот службеник како клучен актер во владиното општество постојано се зголемува. Како таков, државниот службеник ја има главната улога во управувањето со одредена теорија: преку манипулацијата на средината (и луѓето во неа) и преку рационализирање на овој процес на манипулација, неопходно е потребно да се креира поголем и подобар свет за сите нас. Во период помеѓу 1930 и 1940 манипулиравме со растенија и животните со цел геометриски да се зголеми продукцијата на храна. Истото се случуваше и со технологијата и процесите на производство во текот на 50-тите години со цел да се зголеми економската продуктивност. За време на 60-тите години и 70-тите години овој процес се префрли врз социјалните институции. Низ сето ова, но особено во последните две декади, основниот двигател е владата олицетворена во државниот службеник, клучниот работник, политичкиот аналитичар и создавачите на политиките. Во излагањето во однос на теоријата за јавна администрација, Стефан Бејли ја прави следнава забелешка: “Единството на теоријата како вежба за разбирање на целите за контрола не треба да биде елаборирано”. На крајот на краиштата можеби е единственото нешто што треба да го игнорираме, доколу ни е поважно да ги разбереме границите на контрола и со тоа границите на теоријата како средство за нејзино насочување. И ова мора да го правиме доколку сме со намера да ја употребуваме административната технологија на јавната администрација како управувач на општеството, отколку насочувајќи ја само кон контролирање и правење на избор за нашата колективна иднина.

Законот е означен како единствено средство што истата ја ограничува. Така херодот, грчки филозоф и историчар, говорејќи на Ксеркес, персијски цар му вели“ Овие Грци се додуша слободни, но не во секој поглед, нивен врховен заповедник, имено е Законот, од него они се плашат повеќе одколку од тебе“. Буржуаската револуција при рушењето на феудалниот поредок, настапува под паролата слобода и еднаквост на сите луѓе. Повелбата за правата на човекот од 1879 година утврдува дека Повелбата за правата на човекот од 1879 година утврдува дека “слободата се состои во моќта да се прави она што на другите им штети“, односно слободата е ограничена со законот. Но сепак, вредноста на ваквите пристапи се анализира како суштина и смисла на самите закони кои претставуваат инструмент за регулирање на општествените односи. Во услови на масовна примена на насилство, организиран во вид на тоталитарна држава, секаква расправа за одговорноста ја губи својата смисла. Затоа политичките стандарди не ретко се сметаат за клучни при организацијата на вршењето на државните функции во домен на државната администрација и нејзината одговорност⁴².

Макс Вебер на почетокот на 20 век ги утврдува **критериумите на модерната-современа администрација**, а тие се: неперсонална структура на власт, хиерархија на служби и систем на кариера за конкретни свери на надлежност. Слободна селекција врз основа на постигнувањата во согласност со утврдени правила, наградување врз основа на јасни договори и дисциплина и контрола во однесувањето во службата. Овие критериуми потекнуваат од следните елементи:

⁴² Постојат неколку политички стандарди кои служат како оперативни мерки за работата на администрацијата. Од бирократските актери се очекува да се придржуваат кон административните правила и прописи чиј број постојано се зголемува и кои постојано се прошируваат. Оваа правна одговорност се однесува на конкретното на бирократската работа и на нејзината униформност и сигурност. Од јавните бирократи се очекува внимателно да ги користат ресурсите. Оттука, економијата и понекогаш ефективност и ефикасноста служат како дополнителен аршин, во смисла на фискална одговорност. Третиот стандард е ефективност, постигнатиот аутпут во споредба со декларираните цели, кој го разгледува проблемот на политичката или на програмската одговорност. Четвртиот стандард на отчетноста е репрезентативноста на потребите, проблемите и на преференциите на граѓаните, како членови на целни групи, или на клиентела на јавни услуги. Овој критериум станува поактуелен во последната деценија. Од друга страна постои опасност стандардите за одговор и за еднаквост, како и за ефективност и ефикасност, да дојдат во судир доколку се стандардизираат персоналните услуги независно од персоналниот корисник. (Виолета Наумовска, Петар Наумовски Теорија на управувачки системи). Во идеален случај, треба да постои избалансирана рамнотежа на сите стандарди, секој да компензира за недостигот на другите, иако некои стандарди секогаш се промовираат на тој начин што ќе се жртвуваат другите. Во оваа смисла, зборуваме за конкурентни стандарди во јавната администрација, кои ги одразуваат спротивставените интереси во јавниот сектор – на формално апстрактно ниво. Ваквите различни барања и одговорности подразбираат трансформација на политичките и социјалните конфликти и нема сомнение дека администраторите првенствено ќе реагираат на оние интереси и ќе ги задоволат оние потреби на актерите кои имаат најголема политичка и социјална моќ.

- специјализацијата, расчленување на работната активност целосно искористување на експертите кои носат целосна одговорност за ефективно исполнување на своите обврски;
- хиерархијата во организациската структура, оние од пониско ниво се одговорни пред оние од повисоко ниво кои имаат авторитет, власт, даваат наредби и вршат оценка на постигнатото;
- формализацијата значи воспоставување формални правила кои обезбедуваат униформно однесување, со што се постигнува континуитет и стабилност во работата независно од бројот на ангажираните лица.

Традиционалниот модел на јавната администрација може да се окарактеризира како „администрација под формална контрола на политичко лидерство, базирана врз строг хиерархиски модел на бирократија, кадровски екипирана со постојни, неутрални и анонимни службеници, мотивирани само од јавниот интерес, кои подеднакво и служат на која било владина партија и кои не придонесуваат за применетата политика, туку само ги администрираат применетите политики донесени од страна на политичарите” (Хјуз,1994,стр23). Последиците од францускиот и германскиот административно правен развој водат до овој концепт што е резимиран во делото на Макс Вебер. Во западниот свет главно во континентална Европа овој модел и дефиниција се прифатени во 19 век се до 80-те години на минатиот век. Суштината на овој модел се состои во тоа дека во модерните владини системи, професионалните бирократи ги извршуваат задачите на јавната администрација одделно од политичкиот механизам и од праваната сфера. Во Британија и САД овој модел почна де се применува подоцна и тоа се рефлектираше на ефективноста на владата. Така, потребата од создавање на професионална администрација со високо ниво на морал стана применлив во американската и британската администрација кон крајот на минатиот век. Според Вебер критериумите на современата администрација се: персонална структура на власт, хиерархија на служби и систем на кариера за конкретни сфери на надлежност, слободна селекција врз основа на постигнувањата, во согласност со утврдените правила, наградување врз основа на јасни договори и дисциплина и контрола на однесувањето на службите. Раните предмодерни модели на администрацијата се базираат врз лични врски, лојалноста спрема феудалниот патрон или монархот, спрема лидерот или спрема партијата, а не спрема самиот систем. Моделот можеби беше политички поактивен, но

евидентно беше дека тој е продолжена рака на политичкото водство или на доминантната власт. Според Веберовата анализа наречена “идеален тип” мора да го земеме во предвид реалниот свет на бирократската организација, која значително ги одразува културните разлики меѓу општествата.

Видроу Вилсон додаде една важна димензија на Веберовиот модел на јавна администрација. Во 1886 година го наведе следниот аргумент: “Администрацијата се наоѓа надвор од вистинската сфера на политиката. Административните прашања се политички прашања. Иако политиката ги утврдува задачите за администрацијата, таа не треба да ги манипулира своите служби. Јавната администрација е детално и систематско извршување на јавното право: “Секоја конкретна примена на општиот закон е административен акт. Широките планови за владини акции не се административни, но деталното извршување на таквите планови е административно“.(Цитат од Rozenbulm,ибид, стр 33). Вилсон сметаше дека строгата поделба на политиката, од каде што потекнува применетата политика и администрацијата, каде што се администрираат применетите политики, може да ги елиминира произволноста и корупцијата во администрацијата. Според него предмет на администрацијата е да открие што може да направи владата успешно и правилно и како да го направи тоа ефективно и ефикасно со помали трошоци.

Значаен придонес во **теоријата на администрацијата** дал Анри Фејол со својот научен труд Административна доктрина. Тој ја става значајната улога на административните активности како најважни за успехот на организацијата. Неговиот придонес се согледува во конкретното дефинирање на пет административни активности: планирање, организирање, командување, координирање и контролирање. Според него управувањето е поширока интегрална функција која го обезбедува функционирањето на шестте наведени функции меѓу кои и администрирањето.

Стилман аргументира дека теоријата за дихотомијата меѓу политиката и администрацијата го оправдува развојот на дистинктивната сфера на административниот развој и дискреција, честопати доста широк, ослободен од манипулацијата и од мешањето на политиката. Дихотомијата, која стана важен инструмент за прогресивните реформи, отвори простор за нов критериум за јавна акција, базиран врз вметнувањето на професионализмот, експертизата и заслугите во активното насочување на владините работи (Stiliman 1991, стр.107). Исто така, поделбата ја предизвика појавата на свеста за потребата од постоење на посебно судско поле од кое што интелектуал-

но и институционално ќе се разликува и политиката. Во рамките на дихотомијата постојат три главни аспекти на политичка контрола врз администрацијата и тоа: администраторите имаат јасна одговорност и отчетност, тие ги советуваат политичките водства за развојот и ги ревидираат и имплементираат применетите политики. Тие се лично одговорни, преку хиерархијата, пред владата и народот. Треба да постои строга поделба меѓу прашањата на применетата политика, кои што се формална одговорност на политичарите и прашањата на администрацијата, кои што се оставаат за јавната служба. Администрацијата е политички неутрална е непартиска, во смисла на политичката партија и таа може подеднакво да му служи на секој политички лидер. Теоретски, последиците од поделбата се чинат едноставни, но во реалноста, политиката и администрацијата никогаш не биле сосема или јасно одвоени. Одговорностите честопати се преклопувале, така што политичарите извршуваат административни задачи, а администраторите преземаат политички дејства.

Според Дајт Валдо, по Втората светска војна различни теоретски приоди и практични искуства влијаеја врз административните организации. Јавната администрација беше арената каде што се решаваа повеќето главни прашања при изготвувањето на политиката. Фокусот на применетата политика доведе до понови и посложени ставови за јавната администрација. Може да се идентификуваат четири модели кои што ја поврзуваат јавната администрација со јавната политика:

Според **Групниот модел**, јавната политика најдобро се објаснува преку конкуренција на заинтересираните групи, која што се карактеризира со спогодување помеѓу групите, законодавците и администраторите. Овој модел секогаш резултира со компромис меѓу интересите и тие најчесто го претставуваат најпрактичниот поглед за заедничко добро или јавен интерес.

Според **Моделот на елити**, јавната политика, во основа, ги претставува стратегиските таленти на елитите, кои што се состојат од лидерите на главните јавни и приватни организации. Овој модел претпоставува дека јавноста нема мотивација или способност да обезбеди ефективно лидерство за применетите политики.

Според **Акумулативниот модел**, правилностите во изготвувањето на политиката одразуваат многу мали варијации во однос на минатите програми. Во овој модел, администраторите редовно не го земаат во предвид образложението на повеќето програми, преку внимателна идентификација на целите и со истражување на алтернативите на постоечките политики и нивното рангирање во согласност со нивните рела-

тивни придонеси за решавање на проблемите и со тоа што ќе се земат во предвид сите расположиви информации кои што придонесуваат за релевантноста на секоја алтернатива (Lindblom, 1959).

Системскиот модел ја користи терминологијата и придонесот на систем анализата, поврзувајќи ги реакциите на политичкиот систем кон применетата политика со факторите во средината. Такви фактори се надворешните услови во кои може да ги подведеме културата, образованието, социолошките аспекти и економските фактори. Системскиот модел, исто така, ги вклучува внатрешните елементи од процесот на применетата политика и фидбекот. Овој приод претставува замена на традиционалниот челичен триаголник со посложено објаснување на терминот потсистем на применетата политика.

Новиот јавен менаџмент е теоретскиот модел што е заснован на нови етички принципи засновани на начелото на јавност и одговорност. Во развиените демократски системи преовладало определувањето за постепено формирање на квалитетна државна администрација што ќе обезбеди квалитетен државен сектор. Оттука произлегува идејата со овој труд да се изврши анализа и да се добијат податоци за поставеноста на државната администрација во Република Македонија. Дали со реформата на државната администрација се постигнати целите, начелата и принципите на модерна државна администрација. Со други зборови дали правно се дефинирани овластувањата и одговорностите на вработените во државната администрација и дали истите создаваат предуслови за ефективна и ефикасна државна администрација. Дајт Валдо е бриљантен мислител на новата јавна администрација во повоениот период. Основните принципи на Новата јавна администрација се учеството, децентрализацијата и претставничката бирократија. Учеството требаше да биде средство за промоција на промени и за дисперзирање на власта во рамките на организацијата. Децентрализацијата требаше да го зголеми учеството на граѓаните во процесите на владата и организациите. Претставничката бирократија требаше да произведе администрација која во центарот на своето внимание ќе го има клиентот, а администраторите ќе ги претставуваат интересите на клиентелата.

Новиот јавен менаџмент се појави во 80-те и 90-те, менаџментски период во јавниот сектор како реакција на несоодветноста на претходните модели на администрацијата (Хјуз, ибид, стр.58). Нов јавен менаџмент е подобласт на јавната администрација. Новиот јавен менаџмент ја нагласува економијата, ефективноста, ефикасно-

ста на владините организации, инструменти и програми и испорака на услуги од повисок квалитет. Целта на новиот менаџмент е да ги пренесе одговорностите на оперативните менаџери, како би се создала поголема флексибилност и автономија за менаџерите во јавниот сектор да можат да управуваат, да стават поголем акцент на управувањето со ризиците и да се фокусираат на мерењето на ефектот. Според новиот јавен менаџмент, вклученоста на владата не мора секогаш да подразбира обезбедување на бирократски средства од страна на владата. Исто така, според Хјуз постои тренд на намалување на вклученоста на владата по пат на приватизација. Новиот јавен менаџмент не е реформа на традиционалната јавна администрација, туку трансформација на јавниот сектор и на неговиот однос спрема владата и општеството.

Теорија на контрола: Рационалниот научен модел - Заради нејасниот статус на јавната администрација како академска дисциплина или на област на професионална активност, истражувачите во ова поле доста често се сретнуваат со комплексни прашања во однос на врската помеѓу теоријата и праксата на јавната администрација. Имено, терминот “теорија” е доволно комплексен самиот по себе односно има повеќе значења и заради тоа може да служи за повеќе цели. Со цел да се справат со оваа дилема, истражувачите на јавната администрација најчесто прават разлика помеѓу значењата и целите на теоријата со помош на формалните категории. Еден од претставниците кој создаде доста применлива и влијателна категоризација е Стефан К. Бејли (Stephen K. Bailey), кој разликува четири генерални категории на теорија на литературата на јавната администрација:

1. Описно – објаснителна теорија, која се состои од оние предлози и модели чија намера е да извршат систематично објаснување и предвидување на активностите на или во врска со јавната администрација.
2. Нормативна теорија – чија цел е “превентивно поставување на идни можни состојби” преку дефинирање на вредносни принципи врз чија основа треба да се одвива и оценува јавната администрација.
3. Теорија на претпоставки – ги вклучува оние “ги објаснува основните претпоставки за природата на човекот и појавата на институциите”.

Инструментална теорија – се однесува на оние теории чија намена е примена на знаењето во практични случаи заради остварување на целите на администрацијата. За Бејли⁴³, инструменталните теории се впрочем *теориите* “кои навистина вредат”. Сето останато е недостаток на креативност. Луѓето може да имаат познавање за реалноста, инспирирани за она што е потребно да се стори, точни и прецизни во разбирањето на човековата природа.

Категоризацијата на Бејли и особено неговото потенцирање на инструменталната теорија како највредносна и кулминација на теориите, ги рефлектира заедничките ставови на истражувачите и практичарите за она што претставува и што една теорија треба да прави.

Основната цел на **академската теорија во однос на оперативната социјална теорија**, е да ја овозможува контролата. Најбитно во оваа идеја е претпоставката дека врската помеѓу теоријата и праксата е недирективна, специјална и дека теоријата ја води праксата, а не обратно. Во овој концепт на теоријата за јавната администрација се согледува оперативната социјална теорија преку поддршката на програмското и регулаторното верување.

- Една карактеристика на оваа теорија е епистемиолошка: теорија (идеи за светот) наместо пракса (активности во надворешната средина) како претпоставка за основа на валидно знаење;
- Другата карактеристика е политичка: врската помеѓу теоријата и праксата е хиерархична спецификација на сила. Исто како и во оперативната социјална теорија, политиката е онаа која ја води администрацијата, така и теоријата ја води праксата. Во двата случаи, врската е една субкоординација, каде интересите на втората потекнуваат и се водени од оние на првата;
- Конечно, третата карактеристика е нормативна: начинот на кој се структурирани врските помеѓу теоријата и праксата открива особена вредност во однос на човековата свесност и одговорност. Теоријата, бидејќи се справува со однесувањето (набљудувана активност оценета и пренесена преку вредносниот систем на набљудувачот) станува нормативно супериорно и затоа и повеќе

⁴³ Stephen K. Bailey, “Objectives of Theory of Public Administration”, in James C. Charlesworth, ed. Theory and Practise in Public Adminstration: Scope, Objectives and Methods (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, October 1968).

значајно во однос на праксата, која се справува со активностите во контретни случаи.

Во последните години, овие традиционални верувања за врската помеѓу теоријата и праксата се предизвикани од социјалните науки. Нивните несогласности преминуваат и во литературата за јавната администрација и претставуваат главен извор на конфликт помеѓу спротивставените групи, со тоа што оваа дебата не се ограничува само на академиците, туку истата се одвива и во владините кругови во различните општества. Со тоа што истата не се одвива само врз основа на прашањата што една влада треба да прави (или да не прави) но, исто така и на она што една влада смее и не смее да прави. Ова прашање може да се постави јасно односно дали активностите на луѓето можат да бидат објаснети и заради тоа предвидени и контролирани преку употребата на такви детерминантни концепти како кауза/ефект и стимуланс/одговор, кои соодветствуваат на овој поглед на теоријата и може да станат оперативни преку употребата на различни програми и регулатива.

Оперативна Социјална Теорија - Повеќето од пишаните материјали за јавната администрација во периодот од 1960 до 1980 се препишувани по оперативната социјална теорија. Ова претставуваше извор на фрустрација, во и надвор од владата, заради недостатокот на способност за развивање на различните социјални проблеми и тогаш кога теоријата не успева да обезбеди соодветно објаснување, останува вината да се префли врз владата повеќе отколку нашата наука или теории.

Рационалниот научен модел има две карактеристики кои го поттикнуваат истражувањето заради што се врзуваат блиску со оперативната социјална теорија. Во ваквото градење на теоријата на јавната администрација директивната каузална претпоставка има за задача да ги испитува програмските аспекти над оперативната социјална теорија. Додека, нејзиниот интелектуален пандан, рационалната претпоставка има за цел односно е дел од регулаторните аспекти и сугерира дека внимателна анализа на проблемите или политиките ќе овозможи рационално определување на потребните инпути и одлуки кои ќе обезбедат соодветни директивни насоки. Каузалната претпоставка и рационалната претпоставка, како и самата оперативна социјална теорија, водеа голем дел од административните активности во годините помеѓу инаугурациите на Кенеди и Реган. Исто така, ја претставуваат срж'та на мислењата што една влада треба или не треба да прави. И двете поддржуваат посебен вид на социјална контрола што ги потенцира надворешните сили наспроти индивидуалната мотивација, кохезија и исполнител-

ност наспроти убедување и договор и хиерархиско планирање кон веќе утврдените цели, како наспроти медијација на интереси кон откривањето на заедничките цели.

1.2. Методолошки пристап на појавата

Иако Втората Светска војна симболизира голем број нешта, повеќето од нив ја демонстрираат силата, потребата, дури и неизбежноста на технолошкиот развој. Во прилог на технолошкиот развој беше и нормативното и методолошкото значење на научните методи. После војната, науката како начин за подобар живот стана висок приоритет во општествената заедница. Во полето на администрацијата, созреа мислата за креирање на административна технологија која ќе ги направи постоечките и идните организации поефикасни. Во 1944, Херберт Симон издаде *Преглед на јавната администрација* насловено како Поговорките на администрацијата. Две години подоцна беше вклучено и делото Административно однесување, во кое за секој од принципите на администрацијата може да се најде речиси подеднакво силен и прифатлив аргумент од спротивна природа. Иако и двата спротивставени принципи водат до различни резултати во организациите, не постои ништо во било која од теориите која би индицирала која е вистинската што треба да биде имплементирана.

Не постои ништо во теориите што би можело да наговести кој принцип/теорија е соодветна да биде аплицирана – ова тврдење ги сумира значајните пресврти во значењето и намената на административната теорија и поставува дефинирачки елемент перспективата на донесување одлуки што е особено потенцирана во делото Административно однесување.

Со цел да се објасни мислењето на овие спротивни значења, потребно е да се разгледаат аргументите на Симон против поговорките и потоа да се испитаат трите теми развиени во книгата на Административно однесување кои ја дефинираат перспективата на донесување одлуки: Одлуката е централниот акт во една организација.

Основна причина е истражување на централното до административното донесување на одлуки, и задоволително-значителна граница на рационалност и ефектот врз организационото однесување е примарниот услов при донесувањето на одлуки.

Иако секоја практична активност вклучува одлучување и дејствување, сепак до сега не е заеднички согледано дека теоријата на администрацијата треба да се занимава со процесот на одлучување исто колку и со процесот на дејствување.

Според Симон, повеќе внимание треба да се даде да определувањето на она што треба да се стори, отколку на она што во моментот се прави. Ова е исто срцевината на неговиот критицизам во раната литература. Симон ги испитува принципите кои најчесто кои се појавуваат во литературата за администрација, а тоа се:

1. Административната ефикасност е зголемена преку специјализација на задачите помеѓу групата.
2. Административната ефикасност се зголемува преку организирање на членовите на групата и определување на хиерархија на авторитети.
3. Административната ефикасност се зголемува преку ограничување на кругот на одговорност во секоја точка од хиерархијата само на помал број на луѓе.
4. Административната одговорност се зголемува преку групирање на работниците, за целите на контрола, според (а) намена, (б) процесот, (в) клиентелата, (г) местото.

Овие принципи се како поговорки, според Симон, бидејќи не обезбедуваат насоки за тоа кога треба истите да бидат аплицирани. Причината за недостатокот на насоки доаѓа првично од недостатокот на адекватно дефинирање и спецификација на термините од кои се содржат дефинициите. Принципите содржат сет на избори во дадена ситуација, но не е јасно која е основата на избор. На пример, при испитувањето на принципот на организирање за одредена цел, процес, клиентела или место, што треба да придонесе за зголемување на ефективност и ефикасноста на администрацијата Симон посочува: “јасно е дека овој принцип е внатрешно неконзистентен во однос на намена, процесот, клиентелата и местото, кои се впрочен компетитивни основи на организирањето и во секоја дадена точка на поделба предностите на сите три треба да бидат жртвувани со цел да се обезбедат предностите од четвртото”.

Не само што постои натпревар помеѓу овие основи на организирањето, туку исто така постои двосмисленост односно повеќесмисленост во самите термини. Всушност, иако намената ја претставува целта на одредена активност и процес, средствата за истражување на таа цел, намената, формата, хиерархија од под-намени, самите по себе не се разликуваат од процесот.

На пример: Додека писателот ги мрда прстите за да пишува, тој пишува со цел да создаде писмо, создава писмо со цел да може да одговори на одредено барање или своја потреба. Пишувањето на писмото е тогаш целта за која се изведува пишувањето, додека пишувањето на писмото е исто така и процес каде намената за одговор на одре-

дено барање е извршена. Следствено, произлегува дека истата активност може да биде опишана како намена или процес.

Слично, во коментарот за препораката дадена од британскиот владин комитет која очигледно повеќе сугерираше за намената отколку за клиентелата како основа за реорганизација, Симон подвлекува дека: “Недостатокот на оваа анализа издадена од комитетот е несомнено јасна”. Прво, не постои обид за определување на начинот како услугата може да биде препознаена. Второ, постои слаба претпоставка без никаков доказ, дека одделението за детско здравје, на пример, од секторот за детска нега неможе да нуди услуги од висок квалитет како таква единица доколку е лоциран во секторот за здравство. Исто како што не е објаснето ниту како преместувањето на одделението од еден сектор во друг ќе го подобри или оштети квалитетот на неговата работа. Трето, не е поставена основа за прогласување на конкурентските барања на намените и процесите. Препораките на комитетот претставуваат избор, без никакви очигледна логичка или емпириска основа, помеѓу контрадикторните принципи на администрацијата.

Без никаква очигледна логичка или емпириска основа - со цел да го надополни овој недостаток, Симон го започнува неговото спасување на административната теорија, голем број на административни анализи започнуваат со избор на единствен критериум и негово аплицирање во одредена административна ситуација со цел да се даде некаква препорака за истата, додека фактот дека постои еднакво валиден, но контрадикторен критериум, кој може да биде применет со еднаква причина, но со различен резултат, се игнорира постојано.

Соодветниот пристап кон истражувањето за администрацијата бара идентификација на сите релевантни дијагностички критериуми, анализа на секоја административна ситуација во рамки на севкупниот сет на критериуми и поставување на истражувања за определување како мерењата може да бидат применети на повеќе критериуми кога тие се, како што најчесто се случува се взаемно некомпатибилни.

Како што може да се забележи Симон ги избегнува термините како авторитет, централизација и круг на контрола, заради недостатокот на оперативни дефиниции за истите.

Наместо овие генерализирани состојби, тој повеќе се фокусира на индивидуалниот член на организацијата, особено на лицата кои носат одлуки во организацијата. Во рамки на административната теорија, според Симон, тој повеќе е загрижен за тоа “како организацијата треба да биде конструирана и управувана со цел да се постигне ефикас-

но работење”, постои “рационален карактер” кој подразбира бирање на онаа алтернатива “која води до поголемо остварување на административните цели”, во состојба на поеднакви трошоци. Помеѓу оние избори кои водат до остварување на истата цел, треба да се избере оној кој бара најмали трошоци (стр 39).

Овој “принцип на ефикасност” е карактеристичен за секоја активност која се обидува рационално да го максимизира со одредена употребата на ресурси Административниот човек седи рамо до рамо со економскиот човек.

Клучниот елемент за административниот и економскиот човек е нивниот рационален карактер. Претпоставката која имплицитно го поставува “рационалниот човек” како модел за административно однесување е претпоставката дека изборот на одредена алтернатива неопходно ќе ја определи последователната активност што ќе биде преземена. Кога е соочен со одреден проблем, државниот службеник е соочен со избор, со цел да донесе одлука. Изборот е поставен меѓу сет на рационално конструирани алтернативи, еднаш штом се направи изборот (се одлучува за одредена алтернатива) постои мала теоретска грижа за резултатот од имплементацијата на изборот, освен, како што е досега случај, појава на група технички проблеми кои бараат донесување на понатамошни одлуки. Административната ефикасност се зголемува преку групирање на работниците, за целите на контрола во согласност со (а) намената, (б) процесот, (ц) клиентелата, (д) местото. (стр21).

Концептот за избор помеѓу алтернативите е централен, според истакнувањата на Симон, за разбирање на организационото однесување. За возврат, принципот на инструментална рационалност ја поддржува неговата теорија на организациите. Иако Симон генерално го прифаќа принципот на инструментална рационалност, тој не ги прифаќа сите претпоставки кои обично се поврзуваат со неа. Како важна претпоставка во економијата е дека рационалниот човек реагира врз основа на “целосна и совршена” информација. Но сепак, Симон, ги гледа и достапните информации, но и човечките психолошки фактори како значително влијателни врз способноста да се донесе правилна одлука. Ова значи дека постојат значителни ограничувања врз индивидуална способност да се дејствува во организациона и во административна смисла. Овие ограничувања се основата на неговиот концепт за “задоволување”.

2. ТРЕТИРАЊЕ ВО ПРАКТИКАТА

2.1. Искуства од земјите во ЕУ

Ниту еден правен текст на Европската унија, имено Римската спогодба (1957)⁴⁴ и спогодбата од Амстердам (1997), не обезбедува модел на јавна администрација што може да биде имплементиран во земјите членки. Прашањата како што е дистрибуцијата на правни и извршни надлежности, дизајн на организационите структури и структурата и големината на јавната администрација, се оставени на дискреција на земјите членки. Јавните администрации на земјите членки се релативно стари и стабилни структури. Иако, не постојат законски норми од страна на Европската унија за унифицирано уредување и реформирање на државната администрација, постигната е согласност помеѓу земјите членки на Европската унија да се воспостават стандарди и принципи што ќе бидат содржани во разни конвенции, декларации, препораки, директиви, а ќе ги донесат органите и телата на Европската унија и истите ќе претставуваат базна основа врз која ќе треба да се гради административниот европски систем. Овие стандарди и принципи се однесуваат на доброто управување, заштита на човековите права и слободи, пазарно ориентирана администрација како јавна служба во функција на остварување на човековите права и слободи итн. и се содржани во таканараченото (*acquis communautaire*)⁴⁵ што претставува збирка на принципи, начини на работење, начин на регулирање на истите и различните области во административното работење.

Сите јавни администрации во земјите членки ги обезбедуваат следните принципи на јавната администрација: систем кој се темели врз одделувањето на јавната од приватната свера; структури кои се темелат врз одделувањето на политичкото од ад-

⁴⁴ Договорот од Рим е потпишан на 25 март 1957 година и всушност е попознат како Договор за основање на Европска економска заедница и Европска заедница за атомска енергија. Потписниците на овој договор се: Белгија, С.Р. Германија, Франција, Италија, Холандија и Луксембург. Договорот од Мастрихт е потпишан на 7 февруари 1992 година, а влегува во сила на 1 ноември 1993 година. Со цел симболизирање на новиот квалитет на Европската интеграција, овој Договор етаблира систем базиран на три столба: Европска заедница (порано: Европска економска заедница). Заедничка надворешна и безбедносна политика и соработка на правосудните органи и органите на внатрешни работи.

⁴⁵ *Acquis communautaire* (француски термин кој во буквален превод значи заеднички придобивки на Европската унија). Ги содржи сите важни договори и сите важечки правни регулативи на Европската унија. Притоа, значаен придонес за проширување на Европската Унија претставува потполно преземање на *Acquis* од страна на земјите кои поднеле барање за прием на Европската унија.

министративното ниво; висок степен на потребна работна заштита, стабилност, ниво на плата јасно дефинирани права и обврски на јавните службеници. Сите земји членки се потпираат на владеењето на правото. Ова подразбира принцип на “администрација преку право“. Во суштина, улогата на правото значи дека јавната администрација треба да ги спроведува своите одговорности во согласност со законите. Јавните управи ги донесуваат своите одлуки следејќи ги генералните правила или принципи што се применуваат без исклучок на било кој што спаѓа во нивната апликативна свера. Акцентот е на неутралноста и генералноста на една ваква примена (принцип на недискриминација). Јавната администрација треба да одлучува според донесени закони и според толкувањето на критериумите донесени во судот, не земајќи во предвид друго мислење.

Владеењето на правото се спротивставува на силата на арбитрирањето, анахронизмот и другите девијации. Владеењето на правото ја прави неопходна строгата хиерархија на правните закони. Освен погоре наведените принципи, неколку заеднички принципи ги карактеризираат јавните администрации на земјите членки и тоа: веродостојност и праведност, отвореност и транспарентност, одговорност и ефективност и ефикасност.

За ефективно и ефикасно работење на администрација појдовна основа претставува поставеноста на истата, а тоа го согледуваме преку поставеноста на државната структура. Имено, државната структура во земјите членки на Европската унија има несомнено големо влијание врз организацијата на државната администрација. Во врска со тоа може да се истакне дека во голем дел административните структури на земјите членки во Европската унија се различни но може да се најдат и некои заеднички структурни елементи. Во структурната поставеност на администрација на земјите членки на ЕУ може да се согледа дека постои едно пониско рамниште на администрацијата во однос на централната влада, а вообичаено има две или три рамништа. Кај сите постои локална администрација во форма на општина или комуна. Нивото на управување што се наоѓа меѓу централната и локалната управа, може да биде регион или провинција (департман или област) или некаква форма на меѓуопштинска соработка или здружување.

Во земјите членки на Европската унија, државното уредување се остварува преку федерални држави, децентрализирани унитарни држави и унитарни држави.⁴⁶

Федерални држави во Европската унија се: Белгија, Германија и Австрија. Регионите и општините во Белгија и Ландерот во Германија и Австрија, законодавството донесено од регионите односно општините и од Ландерот не се под надзор на законодавството на федералната влада. Во Германија, има концепт на хиерархија меѓу федералната легислатива и легислативата донесена од Ландерот. Шпанија може да се опише како (квази) федерална држава иако, според шпанскиот устав таа е сеуште унитарна држава.

Шпанскиот устав дефинира и гарантира право на самоуправа за националните групи и региони што го сочинуваат кралството. Во практиката, автономните општини во голем дел се самопрогласени. Во случај на несовапаѓање на законите на државата со оние на автономните општини постариот закон му дава предност на поновиот.

Италија не е ниту федерална ниту децентрализирана унитарна држава и тешко може да се смести во некоја од класификацијата на државната структура на европските земји. Во Италија се утврдени пет “специјални” региони, со “специјални” статуту како и на 15 “обични” региони. Специјалните региони имаат статус дефиниран со специјален закон со уставна сила. Нормативната моќ на обичните региони е повеќе ограничена и под стриктна контрола на владата.

Децентрализирани унитарни држави во ЕУ се нордиските земји членки, Холандија, Данска, Шведска и Франција. Франција има четири нивоа на управување каде што освен централната влада постојат региони департмани и општини. Француските региони се утврдени со целосно демократска управа со процесот на целосната децентрализација на земјата во почетокот на осумдесетите години. Холандија, Данска и Шведска имаат три нивоа на управа, освен Финска која има две нивоа на управување. Во Данска и Шведска како средишно ниво на управување се областите и општините, а во Холандија провинциите и општините.

Во Португалија, централната влада претставува повеќедоминантно ниво на управување .

⁴⁶Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet (2002) Јавите сервис во европските петнаесет-Трендови и нови насоки, (превод од англиски Civil services in the Europe of Fifteen - Trends and New development), Европски институт за јавна администрација, стр. 17-35.

Во Ирска, Луксембург и Португалија (со исклучок на два автономни региона, Азорите и Мадериа) има само две нивоа на управа.

Во Грција има три нивоа на управа во 1944 година, префектурите беа трансформирани во самоуправни префектури што се темелат врз демократските принципи.

Велика Британија, долго време беше унитарна држава каде што целата законодавна власт беше концентрирана во Вестминистер. До измени дојде кога по осамостојувањето на Велс, а посебно на Шкотска се формираше Собрание на Велс и шкотски парламент на законодавни надлежности. Ова осамостојување како и конституирањето на Собранието на Северна Ирска и нејзиниот извршен комитет на министри го изменија унитарниот карактер на Велика Британија.

Во земјите членки на Европската унија терминот државна администрација подразбира органи, агенции односно сервиси што се директно подредени на политичката моќ на структурата на власта и воедно се сервиси на извршителите во процесот на градењето на политиката. Улогата на државната администрација не е ограничена само во спроведувањето на политиката, бидејќи таа како експерт од својата област е вклучена во подготовка и предлагање на документи што претставува посредно вклучување во креирањето на политиката и политичките процеси во една земја. Во земјите членки на Европската унија државната администрација воглавно се содржи на централно ниво во министерствата раководени од министри. Разликата е во тоа што во некои земји – членки министерствата се големи и интегрирани, а во други министерствата се мали ентитети, специјализирани за дефинирање на политиките. Покрај министерствата во некои земји постојат агенции со цел за спроведување на политиките. Во првата категорија спаѓаат поголемиот дел од земјите додека Данска, Финска, Шведска и Велика Британија спаѓаат во втората категорија, иако некои министерства (служби) во Велика Британија се исто така многу големи. Најтипичен пример за втората категорија е Шведска, кој има систем на агенции уште од 1908 година и каде 98% од службениците во централната влада работат во агенциите. Во други држави, “агенцификацијата” е присутен феномен како резултат на процесот на модернизацијата. Ваквата политика се темели на тезата дека агенциите се поефективни и поефикасни во спроведувањето на дефинираната политика кога тие имаат поголем степен на самостојност во финансирањето и вработувањето. Идеите што стојат зад овие промени се развиени во теоријата за државната администрација што има екстензивно влијание врз свеста на државната администрација и јавната управа воопшто.

Шведската државна администрација е поделена на многу мали министерства и владини административни служби односно извршни агенции. Во Шведска околу 270 агенции се независни од владата, така што независни се одделни области, вклучувајќи ја примената на законите и нивното извршување во однос на граѓаните или локалната власт. Така што, административната власт има независна позиција одделена од владата и парламентот, што во некои случаи е идентична со судовите во одделни земји членки. Кога административната власт го применува законот во индивидуални случаи, таа го има тоа право без влијание на политичката власт на државата.

Во Велика Британија, особено почнувајќи од 1980 година е почнат процесот на реформи, со цел делегирање на што е можно повеќе извршни функции од министерствата на централната влада до агенциите што претставува одвојување на креирањето и извршувањето на политиката на владата. Оваа реформа беше насочена кон подобрување на ефективностa и ефикасноста на државната администрација и обезбедување ефикасно управување со тие агенции односно сервиси. Агенциите имаат договорни односи со ресорните министерства и тие остваруваат голем степен на одговорност пред јавноста. Околу 60% од државните службеници во Велика Британија се вработени во такви агенции.

Во земјите членки што имаат интегрирани министерства како што се Франција и Германија, министерствата се организирани во пирамидална структура. Ова не значи дека повеќе вработени во централната влада во главните градови каде што најчесто се лоцирани и повеќето од министерствата. Повеќето вработени во централната влада се распределени во целата земја. Овој вид управа често се поистоветува со регионалната државна администрација. Постојат повеќе видови регионална државна администрација. Првиот тип се однесува на административни единици со една намена, тоа се обично регионални канцеларии на министерствата или на централните агенции. Вториот тип регионални и државни единици вклучуваат канцеларии со повеќе наменски овластувања, со пренесени одговорности, на пример префектурите во Франција шведските обласни административни тела. Третиот тип регионални државни административни единици ги вклучуваат оние што се одговорни за две или повеќе министерства на централно ниво.

Дисциплинската правна регулатива постои во сите земји членки. Ваквата регулатива претставува основна компонента за обезбедувањето ефективност и ефикасност на администрацијата. Законот за дисциплина има за цел:

- да се изгуби статусот јавен претставник ако службеникот ги прекрши законските односи и лојалноста преку дисциплински прекршок;
- да обезбеди службеникот да ги остварува своите задолженија согласно инструкциите;
- да обезбеди заштита на јавните службеници при постапка од судско известување, вклучувајќи го правото да биде слушнат;

Во оваа смисла дисциплинската постапка се дефинира како постапка што обезбедува државно тело што презема одредени дејствија доколку јавниот службеник не ги извршува своите работни должности. Најважните задачи на јавните службеници се:

- почитување на Уставот и законот;
- почитување на барањата и наредбите со инструкции од претпоставените;
- обврска да се биде политичко лојален (кај некои земји членки)
- задолжителна неутралност, тајност и официјална доверливост.

Во однос на процедурата за дисциплинската постапка, во многу земји има две процедури:

а) Претпоставениот на јавниот службеник презема неформална дисциплинска постапка. Тој може да преземе мали дисциплински акции во рамките на неговата надлежност (опомена или укор),

б) Заради сериозен дисциплински прекршок се презема формална дисциплинска постапка што се предава на суд.

Во случај на лошо однесување со закон или со колективни договори се дефинираат можните санкции како минимални одредби на дисциплински мерки. Во Шведска одредбите се зголемуваат во зависност од карактерот на вработувањето и се предмет на дискусија на Одборот за кадровска одговорност.

Во Велика Британија агенциите мораат да дефинираат одредби според одредбите на Кодексот на јавните службеници. Во сите земји членки можни санкции се: предупредување, опомена, скратување на плата, преместување и отпуштање.

Во Грција, Ирска, Италија, Луксембург, Португалија и Шпанија постојат листи на прекршоци што покренуваат определени санкции, а во Холандија тие се планирани. Во Грција има генерална дефиниција за прекршоците и посебни точни набројувања, додека во Португалија постојат примери заради избегнување на потешкотиите во објаснувањето.

Во Финска, Ирска, Шведска и Велика Британија нема формална процедура за дисциплинската легислатива, но во Ирска и Шведска може да биде слушната и третата страна. Во Данска, Германија и Грција има две процедури: формална и неформална. Во одделни случаи неформалната доведува до формална дискусија или пресуда. Во Данска обдусманот мора да биде слушнат во секој случај.

Во секоја земја членка Европската унија, јавниот службеник има одредени права за време на покрената дисциплинска постапка. Јавниот службеник може да даде изјава пред да се донесе одлука во Белгија, Данска, Финска, Франција, Германија, Луксембург и Холандија. Во сите земји членки лицето инволвирано во постапката има право да се консултира и да биде претставувано од советник во процедурата. Јавниот службеник има право на приговор до повисоко административно тело или жалба до редовниот суд. Во Австрија јавниот службеник нема право на жалба до судот, но има до следното повисоко дисциплинско тело чии одлуки можат да бидат ревидирани од повисокиот административен суд. Во Велика Британија јавните службеници, со одредени ограничени исклучоци имаат исти права за поднесување жалба како и другите работници.

Во однос на определувањето на правната регулатива што се однесува на дисциплинските прекршоци постојат разлики во однос на легислативата што се применува. Одредена група на земји имаат воспоставено посебни процедури односно посебна дисциплинска легислатива што се однесува на дисциплината на службениците, а во друга група земји не постои толку децидна легислатива за дисциплината и истата се регулира со колективни договори. Првата група земји го има во предвид фактот дека јавните службеници извршуваат јавни задачи и имаат посебен интерес во обезбедување интегритет на јавниот сервис. Другата група земји легислативата за дисциплината на јавните службеници се темели врз колективни договори што се однесуваат и за приватниот сектор.

Во Европските земји проблемите во однос на регулативата за дисциплината на службениците не се однесуваат на нивната правна поставеност. Критиките за ова прашање се насочени кон нивната применливост и соодветност. Модерниот јавен службеник кој работи на сопствена одговорност, е во тесен контакт со политичките

лидери и донесува важни одлуки, бара дисциплински систем што е поинаков од класичниот систем⁴⁷.

Кога се анализира одговорноста на државната администрација особено значаен сегмент за анализа претставува борбата против корупцијата, како мерка што ќе ја зголеми одговорноста на администрацијата и ќе создаде правила на игра кои ќе ги елиминираат можностите за остварување на мито и корупцијата во државната администрација. Земјите членки на Европската унија особено внимание посветуваат на овој проблем и сите расправи ги насочуваат на поцврсти правила на јавната етика и механизмите за превенција, следење и поефикасно санкционирање. Во врска со овој проблем, земјите членки на ЕУ воведоа сервиси за борба против корупцијата во државната администрација. Во Ирска овој проблем се решава со Законот за етика на јавните служби усвоен 1995 година и истиот има за цел превенција од илегално држење акции во компании од тие кои имаат одговорност во јавните сервиси. Во Франција со Законот за превенција на корупцијата донесен 1993 година беше формиран сервис кој собираше информации во врска со случаи на корупција и даваше совети на административната власт на нивно барање за одбрана од активна или пасивна корупција.

Во Германија, исто така во раните 90-ти, се водеше голема кампања против корупција во јавниот сектор и истата ги покрива најчувствителните делови на државната администрација како што се: јавните нарачки и договори на јавната администрација, доделување концесии, лиценци и авторизација, ослободување или намалување на такси, доделување на јавни фондови и грантови.

Корупцијата е само маргинален аспект врз начинот на кој се подобрува етиката. Етиката создава систем од вредности што се однесуваат на милиони јавни службеници насекаде во светот. Јавниот службеник секогаш донесува одлуки во рамките на одредена автономија и самостојност, дури и во ситуации што може да изгледаат безначајни. Друга работа на етиката специфична за јавните службеници е фактот дека не им е доволно да примаат какви било приватни подароци поврзани со нивната работа што не се однесува на приватниот сектор. Друга важна димензија на етиката на јавните сервиси се однесува на фактот дека, како претставници на државата јавните служ-

⁴⁷ Danielle Bossaert. Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet (2002) Јавите сервиси во европските петнаесет- Трендови и нови насоки,(превод од англиски Civil services in the Europe of Fifteen - Trends and New development), Европски институт за јавна администрација, стр. 249-256.

беници исполнуваат легално дефинирани функции во кои се вклучени граѓаните. Ваквите состојби се согледуваат од аспект на монополот на јавните власти, граѓанинот ако не е задоволен од услугата на јавниот службеник неможе да се обрати кај некоја друга конкурентна фирма како што е случајот со приватниот сектор. Обдусманот и приговорот се единствени форми преку кои граѓанинот може да го изрази своето незадоволство од услугата на јавниот службеник.

Во Италија предметот за етиката на јавните службеници се расправал во раните 90-ти и за тоа прашање се обезбедува објавување на единствен кодекс за етиката на јавните службеници. Реформата во Италија е претставена како “голема револуција која воведува систем што се фокусира кон граѓаните, а не кон централната управа” и која води кон “трансформација на јавните службеници кои наместо да бидат пасивни бирократи стануваат професионално одговорни за своите акции”.⁴⁸

Во Португалија исто така е создадена примена на етика на јавните сервиси⁴⁹ (следејќи ги преговорите меѓу владата и синдикатите на јавниот сектор. Оваа одредба дефинира листа на принципи што можат да бидат вклучени во основните правила на голем број администрации во светот: предимство на јавниот сервис и генералните интереси пред индивидуалните, усогласеност на акциите на јавните службеници со уставните принципи, аполитичноста виза ви граѓаните, не дискриминација на граѓаните во нивните односи со администрацијата, добро однесување на службениците, лојалност кон државата, интегритет, чесност итн. Другите држави како што е Австрија имаат правила за добро однесување на службениците но тие се општи и без правни последици. Во Велика Британија службите и агенциите се одговорни за дефинирање на стандардите за однесување што се бараат од вработените и за обезбедување на целосно влијание врз Кодот на јавните сервиси и општата организација.

⁴⁸ Види документи во врска со оваа материја на OECD, како што се PUMA извештајот наречен Етика на јавниот сервис. Постојни состојби и практика (1996) и колоквиумот организиран од OECD во Парис на 3-4 ноември 1997 насловен како Етика на јавните сервиси: Предизвици и можности во кои беа дадени многу придонеси. Menzel, D.C., "Teaching Ethics and values in Public Administration: are we making a difference?" . Public Administration Review, May/June 1997, vol. 57, No.3.; S.C. Gilman, Public Service Ethics: a Global Dialogue". Public Administration Review, November/december 1996, vol. 56, No 6; Dramer, K. "Moral reasoning in the Public Service".

⁴⁹ Резолуцијата на Советот на министри број 47 од 22 март 1997.

Европскиот кодекс на добро однесување

На 6-ти септември 2001 година, Европскиот парламент донесе резолуција со којашто се одобрува Кодексот на добро административно однесување што треба да го почитуваат институциите и телата на Европската унија, нивните администрации и нивните службеници во односите со јавноста. Идејата за донесување Кодекс за првпат беше предложена од страна на Рој Пери, пратеник во Европскиот парламент, во 1998 година. Европскиот обдусман изготви нацрт-текст по постапката за барање информации по сопствена иницијатива и како специјален извештај го презентираше пред Европскиот парламент. Во кодексот се земени принципите на европското административно право содржани во судската практика на Судот на правдата, а инспирацијата е произлезена и од националните закони.

Повелбата за фундаменталните права на Европската унија беше прогласена на Самитот во Ница, во декември 2000 година, а сега стана дел II од Договорот за воспоставување на Уставот на Европа. Сопред Повелбата, фундаментални права на граѓаните на Унијата се: правото на добра администрација⁵⁰ правото на жалба до Европскиот обдусман поради лошо административно работење од страна на институциите и телата на Унијата⁵¹. Овој кодекс треба подетално да објасни што значи во практиката правото на добра администрација, содржано во Повелбата. Преку овој кодекс може да се утврдува одговорноста на државните службеници доколку прецизно се утврдени овластувањата на службениците кои и како да постапуваат според одредбите од Европскиот кодекс за добро административно однесување. Според повелбата, правото на добра администрација претставува непристрасно и праведно работење и реализација во разумен рок од страна на телата на Унијата за сите прашања. Тоа значи дека секое лице има право да биде сослушано пред да се преземе било каква индивидуална мерка што би можела да има негативно влијание врз истото. Секое лице има право на пристап до своето досие, почитувајќи ги легитимните интереси на доверливост и на професионална и деловна тајна и обврската на администрацијата да ги објасни причините за своите одлуки. Особено значајно е да се истакне дека со оваа повелба секое лице има

⁵⁰ Според член 41 од Повелбата за фундаменталните права на Европската унија прогласена на Самитот во Ница, во декември 2000 година.

⁵¹ Според член 43 од Повелбата за фундаменталните права на Европската унија прогласена на Самитот во Ница, во декември 2000 година.

право да бара од Заедницата да му се надомести штетата причинета од неодговорното работење на државните службеници при вршењето на своите должности, во согласност со општите принципи кои се заеднички за законите на земјите членки.

Европскиот обдусман ги истражува случаите на лошо административно работење, при реализација на активностите на институциите и телата на Унијата. Општо прифатена дефиниција од Европскиот парламент што претставува лошо административно работење е следната: *“лошо административно работење се јавува кога јавното тело не постапува во согласност со даденото правило или принцип кои се обврзувачки за него”*

Во однос на заштитата на граѓаните од лошото административно работење во Повелбата за фундаменталните права е дадено правото на секој државјанин на Унијата и секое физичко или правно лице со престој или со регистрирана канцеларија во земја членка, да упати случај на лошо административно работење на институциите или телата на Заедницата, до Обдусманот на Унијата. Ова право, не се однесува за работењето на Судот од права инстанца и Судот на правдата кои дејствуваат во својата судиска улога.

Истовремено со одобрувањето на Кодексот, Европскиот парламент донесе и резолуција со којашто Европскиот обдусман се повикува да го применува Кодексот при испитувањето на случаите дали имало лошо административно работење при што ќе се примени правото на граѓаните за добра администрација, содржано во Повелбата. Оттука, кога испитува случаи за наводно лошо административно работење, Обдусманот ги зема предвид правилата и принципите содржани во кодексот. Интенцијата на Обдусманот е да се воспостават унифицирани правила во сите земји со единствени принципи, а тоа предлага да се воспостави на тој начин што Кодексот ќе премине во европски закон.

Една успешна стратегија за борба против корупцијата треба да биде глобална и поддржана од сите засегнати страни, особено од оние со најголеми обврски. Таа треба да се заснова врз превенцијата, образованието и извршувањето. Секој од овие елементи е неопходен подеднакво важен и се надополнува. Во овој контекст, кодексите на однесување играат улога на сите три елементи на стратегијата. Нивниот главен придонес е образовен и превентивен, но исто така имаат и аспекти на извршување.

Текстот на кодексот се однесува за сите рангови на државни службеници, а ги содржи принципите на добро административно однесување на институциите само со

јавноста. Овој кодекс не се однесува за однесувањето меѓу институциите и на државните службеници внатре во институциите. Службеникот треба да постапува според принципот на законитоста, а тоа значи да постапува во согласност со законот и да ги применува правилата и процедурите пропишани со законодавството на Унијата.

Особено значаен принцип при постапувањето на државните службеници е еднаквиот третман кон сите, а доколку службеникот пристапува кон различен третман треба да има оправдана и објективна причина за таквиот третман.

При донесувањето на одлуките службеникот треба да ја запазува пропорционалноста, а тоа значи дека мерките треба да бидат во пропорционална релација со целта што треба да ја постигнат.

Службеникот не смее да ги пречекори овластувањата, односно не смее да постапува спротивно од одредбите определени со закон или други релевантни подзаконски акти. Службеникот при вршењето на своите надлежности треба да постапува непристрасно и независно и да ги зема во предвид сите релевантни факти при донесувањето на одлуките.

Според Европскиот кодекс, државниот службеник при донесувањето на одлуките треба да ги следи вообичаените административни практики, треба да ги почитува легитимните и разумните очекувања на претставниците на јавноста и доколку е потребно да ја советува јавноста како да постапува по одредено прашање што е во неговата надлежност.

При вршењето на своите надлежности, особено е важно да се истакне обврската на државниот службеник да биде коректен, достапен, љубезен и услужлив и доколку направи грешка да настојува на најексплицитен начин да ја исправи негативните последици што произлегуваат од истата и да го извести за правото на жалба до Обдусманот согласно Кодексот.

Значаен Европски пропис што има големо значење во поставувањето и утврдувањето на одговорноста на државните службеници за замјите членки на Европската заедница е Препораката П (84)15 усвоена од Комитетот на министри на 18 септември 1984 година и се однесува на јавната одговорност на вработените во државните органи. Целта на оваа препорака на Советот на Европа е во полето на административното право и целта на истата е да се заштитат лицата во нивните односи со државните органи. Државните органи во сите земји дејствуваат во сите свери на општествениот живот. Како резултат на јавните надлежности на државните (јавните) службеници се по-

јавуваат многубројни случаи на јавни конфликти и штета при што проблем е да се утврди во колкава мерка ќе се бара од оштетените лица да ја поднесат штетата. Во врска со ова прашање работата на Советот на Европа започна на деветтата Расправа за европското право за одговорноста на државата и регионалните и локалните власти за штетата предизвикана од страна на нивните претставници и административните услуги, кога беше разгледувана состојбата во земјите членки. На оваа расправа беа идентификувани разликите кои постојат во однос на правилата со кои се воспоставува правото на обештетување и степенот на обештетување.

Системот на јавна одговорност претставува суштествена заштитна рампа за лицата, но подеднакво е важно системот да се применува така што ќе им овозможи на оштетените лица да добијат праведно и експедитивно обештетување. Ваквата одговорност на државните органи традиционално е позната во неколку правни системи како “одговорност на државата”. Меѓутоа овој поим беше отфрлен бидејќи зборот “Држава” не секогаш означува исти политички и институционални реалности. Во некои системи, на пример поимот држава се применува на сите институции кои го уредуваат или регулираат јавниот живот на нацијата, додека во други тој се однесува само на централната власт. Од тие причини изразот “јавна одговорност” е поповолен бидејќи може да се примени во сите правни системи во однос на видот на одговорност регулиран со овој инструмент. Јавната одговорност може секогаш да се покрене од оштетеното лице само кога штетата е предизвикана поради непостапување на државните органи според стандардите на однесување. Ваквите принципи ги заштитуваат оштетените и тогаш кога штетата е предизвикана од непознати претставници, или од страна на секторите кои дејствуваат колективно. За да може да биде применлива препораката за јавна одговорност треба стандардите на однесување да бидат јасно и прецизно поставени, пропишано во одредени нормативни акти, во однос на јавните задачи со кои се овластени службениците. Во тој случај државните органи извршуваат серија на задачи и обезбедуваат бројни услуги за заедницата, а дефиницијата, обемот и природата на овие активности се воспоставени со правни правила. Притоа, кога државниот орган не постапува согласно должноста која се бара според правните правила и настанува штета за граѓаните, оштетените треба да добијат обештетување од државниот орган кој е во прашање, без оглед на тоа за каква одговорност станува збор, односно кој ја предизвикал штетата. Со оваа препорака се поставени и други принципи кои овозможуваат надоместување на штета во случаи кога штетата е последица на ризикот

наследен од некоја социјална активност и мора да се воспостават критериуми за утврдување на оние инстанци во кои штетата треба да ја поднесе оштетеното лице и оние во кои од друга страна, треба да има одговорност заедницата. Со други зборови, дури и да не постои пропуст на државниот орган во неговото однесување, оваа препорака ги повикува земјите во нивното внатрешно законодавство да предвидат правила со кои се обезбедува обештетување на неправедно оштетеното лице. Во контекст на одговорното работење на државната администрација, препораките од Европското законодавство се во насока на поставување одговорна, ефективна и ефикасна државна администрација што ќе ги задоволува потребите на граѓаните. Сето ова подразбира: брзо, рационално, компетентно, непристрасно и некорумпирано извршување на работните обврски. Ваквите принципи ќе се постигнат со јасно поставени правила и процедури за носителите на државните (јавните) функции кои ќе упатуваат на одговорно извршување на работните обврски, а воедно ќе може јасно да се констатира одговорност, доколку постои отстапување од процедурите односно неодговорно остварување на работните обврски.

2.2. Искуства во Република Македонија во насока на создавање одговорна државна администрација

Процесот на менување и редифинирање на улогата на државата во општеството особено е нагласен во земјите во транзиција, каде што предимензионираните, а пред се командните и контролните функции на државата треба да се заменат со регулаторните функции на следење кои се поконзистентни во пазарната економија.

Реформата на државната - јавната администрација е концептуализирана во Стратегијата за реформа на државната-јавната администрација, донесена од Владата на Република Македонија во 1999 година. Со овој документ се утврдени целите на реформата, главните области во кои таа ќе се спроведува и начелата според кои треба да функционира државната-јавната администрација во Република Македонија: владеење на правото, транспарентност, компетентност, стабилност, одговорност, предвидливост, еднаков третман, ефективност, ефикасност и етичност. Така, приоритетна цел во реформата на јавната администрација во Република Македонија е поставувањето правна рамка за функционирање нов систем на државна администрација со јасно поставување на должностите и одговорностите на сите кои учествуваат во процесот на

формулирањето на политиката и извршувањето на задачите на државната администрација. Главната насока во процесот на реформа на државната администрација во Македонија е создавање на професионална, деполитизирана, ефективна и ефикасна граѓански ориентирана државна администрација, во согласност со начелото на парламентарна демократија и одговорност.

Ваквата стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија беше поддржана со промена на правната рамка за функционирање на државната администрација. Така, Република Македонија постави стратегија во насока на остварување на самостојност, ефективност и ефикасност на извршната власт во примената на правото и остварувањето на државните функции придружени со поголем степен на сопствена одговорност и зајакната контрола врз државната администрација и јавните служби како јавен сервис на граѓаните, стопанските субјекти и другите правни лица. Ваквата определба подразбира зацврстување на принципот на владеењето на правото и работењето според законот. Покрај тоа, неопходно е да се зацврстат формалните правила и формалното работење и раководење за да се потисне неформалниот јавен и административен сектор, култура и навики, потоа воспоставување на пофлексибилен тип на менаџмент во јавната односно државната администрација, ориентиран кон резултати и цели, поголема автономност, како поголема одговорност, со цел да се зголеми ефективноста и ефикасноста на државната администрација.

Во рамките на реформата на државната администрација одговорноста на државната администрација како определба и цел е нераскинлив дел со сите нормативно-правни и формални процеси во насока на успешно спроведување на реформата. Колку се посветува внимание на одговорноста на државната администрација во Република Македонија во законските и подзаконските акти ќе претставува основа за воспоставување на правила на однесување во државните-јавните институции кои ќе овозможат ефективна и ефикасна државна администрација.

Стратешката определба за професионална, деполитизирана, ефикасна, одговорна и сервисно ориентирана државна служба во Република Македонија е вградена во Законот за државни службеници, донесен во 2000 година,⁵² во насока на континуи-

⁵² Ваквата поставеност на државната администрација е дефинирана во член 2 и 3 од Законот за државни службеници „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001,

рано и доследното применување на воспоставените начела и стандарди во сферата на селекцијата, вработувањето, одговорноста и оценувањето на државните службеници. **Законот за државните службеници** утврдува дека државните службеници ги вршат работите поврзани со функциите на државата во согласност со Уставот и закон, професионално, политички неутрално и непристрасно. Законот за државните службеници содржи посебни одредби за одговорноста на државните службеници, како дисциплинска така и материјална одговорност. Ако направиме продлабочена анализа на законското определување на одговорноста на државните службеници ќе согледаме дали постојат јасни процедури за однесувањето на државните службеници и дали преку овој Закон може да добиеме јасна слика на затварањето на кругот на одговорноста на државната администрација од една страна и дали овој закон дава јасни насоки за поставувањето на овластувањата и одговорностите и другите процедури за работа кои ќе овозможат истовремено ефективно, ефикасно и одговорно работење.

За доследно спроведување на реформите на државната администрација, Владата се залага да се овозможи зголемена транспарентност и унапредување на учеството на граѓанското општество и ги унапредува инструментите на стратешко планирање и анализа и координација на политиките. Со развивањето на стратешкото планирање, како и интегрирање на процесот за одредување на приоритетите со буџетскиот процес, значително се зголемува способноста на Владата за остварување на своите функции и распределба на расположливите ресурси за нивно спроведување. Правната рамка преку која се регулира системот за планирање и креирање на политиките ја сочинуваат Законот за Владата⁵³ на Република Македонија и Деловникот за работа на Владата на Република Македонија⁵⁴ во кои се поставени основите за процесите на стратешкото планирање и на анализа на политиките и координација. Методологијата за анализа на политиките и координација ги утврдува основните начела за креирање

43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009).

⁵³ Во член 4 од Законот за Владата (“Службен весник на РМ” бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005 и 37/2006), Владата ја утврдува економската и развојната политика, утврдува мерки за нејзино остварување и му предлага мерки на Собранието за остварување на политиката што е од негова надлежност, ја утврдува политиката на извршување на законите и другите прописи на Собранието, го следи нивното извршување и врши други работи утврдени со закон; Во рамките на своите права и должности утврдени со Уставот и закон, Владата и секој нејзин член, за својата работа одговараат пред Собранието.

⁵⁴ Деловник за работа на Владата на РМ донесен 18 април 2001 година, пречистен текст (“Службен весник на РМ” бр. 36/08 година).

политики и заедно со публикуваниот Прирачник за креирање на политиките претставуваат основа за континуирани обуки во државната администрација⁵⁵.

Обезбедување на целосна конзистентност на воспоставените механизми на стратешко планирање, вклучувајќи го и буџетскиот процес, со механизмите и инструментите е една од клучните цели кои се поставени од страна на Владата. Ова подразбира усогласување и доследно спроведување на утврдени административни процедури, поддржани со електронскиот систем на работење на Владата, како и јакнење на капацитетите, како на централно ниво на Владата, така и во органите на државната управа.

Во делот на јакнењето на централните координативни механизми се обидува да придонесе изменетата позицијата и функционирањето на Генералниот секретаријат како стручна служба на Владата⁵⁶.

Системот на евалуација и мониторинг на спроведувањето на политиките на Владата, треба да биде развиван во насока на воспоставување на круг на одговорност каде што точно ќе може да се согледа процесот од поставувањето на политиките до нивната реализација, причините за отстапување од истите и кои се виновниците за отстапување од истите. Ако земеме дека политиката на Владата се темели на поединечните политики на органите на државната управа истите неопходно е да бидат поддржани со соодветна научна анализа. Сето тоа значи дека треба да биде утврдено кој е одговорен за одбирањето на политиката, стратешката цел на државниот орган, врз каква научна анализа таа се заснова, кои научни експерти стојат позади таа политика до колку во текот на долгорочната реализација се утврди дека е таа нереално избрана. Значи, тука зборуваме за предвидливоста на политиката на Владата како највисок чин во хиерархијата на одговорноста. Кога се спуштаме подолу во хиерархијата на надлежноста, треба да има индикатори и јасно поставени правила за пониските чинови кои се продолжена рака на реализација на политиката на Владата, преку кои лесно ќе ја утврдиме одговорноста на државната администрација, кога и покрај идеално поста-

⁵⁵Прирачник за креирање на политики издаден од Генералниот секретаријат на Владата, развиен и финансиран од НОРМАК проектот, Норвешка поддршка на Република Македонија на полето на европска интеграција и реформа на јавната администрација, со придонес на СИГМА, Скопје, 1997 година.

⁵⁶Со измената на Законот за Владата, член 40-а (“Службен весник на РМ” бр. 55/05) се основаше Генералниот секретаријат како стручна служба на Владата да обезбедува координација и стручна поддршка за потребите на Владата, претседателот на Владата, неговите заменици, како и членовите на Владата во оставувањето на нивните надлежности.

вена политика дошло до негативен резултат во јавноста. Што значи, колку државниот службеник учесник во спроведувањето на политиката јасно ги знае своите овластувања и одговорности, како постапува при извршувањето на работни задачи, особено кога истите се поврзани со обезбедување на услуги на граѓаните, преку што се одсликува нивната стручност, компетентност, доверливост и одговорност. Со други зборови сето тоа треба да биде јасно поставено да може на лесен начин да ја утврдиме одговорноста.

Во делот на стратешкото поставување на политиките на Владата, сеуште треба да се работи на затворањето на кругот на одговорноста и тоа, да се доработи законската регулатива, да се воспостават јасни процедури на контрола, јасни работни задачи, мерење на сработеното и јасно разграничување на државната од јавната администрација.

Сегашната поставеност на државната администрација се третира само со Законот за државни службеници, а јавната администрација која во голем дел е сеуште под капата на државата сеуште не се третира со некој посебен Закон освен Законот за работни односи⁵⁷. Ако погледнеме, најголем контролор, критизер или субјект што ја чувствува работата на администрацијата врз себе е токму граѓанинот. Законот за установите⁵⁸, како генерички закон со супсидијарна примена, ги уредува само условите и начинот на вршење на услугите од јавен интерес преку јавни, приватни или установи во мешовита сопственост во областите како што се здравство, образование и наука, култура, социјална заштита и детската заштита, како и во други дејности кои со закон се утврдени како јавна услуга. Во делот на однесувањето, контролата, одговорноста и други битни прашања за правата и обврските од работниот однос за јавната администрација не се третираат со овој Закон.

Со цел да се подобри соработката на државните органи со Народниот правобранител,⁵⁹ воведен е механизам со кој на владини седници на квартално ниво се разгледуваат извештаи за преземени мерки од страна на администрацијата во врска со постапките покренати од Народниот правобранител. Овој механизмот е поставен да

⁵⁷ Законот за работни односи (“Службен весник на РМ” бр. 62/05, 106/08, 161/08, 130/09, 114/09, 149/09).

⁵⁸ Закон за установи (“Службен весник на РМ” 32/05 и 120/05).

⁵⁹ Закон за народниот правобранител (“Службен весник на РМ” 60/03 и 114/09).

обезбеди повисок степен на одговорност на администрацијата и соодветно имплементирање на наодите од извештаите на Народниот правобранител.

Учеството на граѓанските организации во процесот на креирање на политиките е една од стратешките цели содржани и во Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор. Покрај тоа, Владата ги утврдува трите основни принципи на своето работење: чесност, транспарентност и одговорност⁶⁰. Во насока на остварувањето на транспарентноста и подобрувањето на услугите кон граѓаните во 2007 се вовеле Граѓанскиот дневник како иновативен и ефикасен инструмент за подобрување на јавните услуги и борба против бирократијата и корупцијата. Воведен е и Формулар за оценување на услугите од страна на корисниците кој преставува едноставен прашалник со кој граѓаните-корисници на одредени услуги се прашуваат за начинот, брзината, временскиот рок за добивање на услугата, а едновременно претставува можност за давање предлог за унапредување на начинот на давање на услугите. Како алатка за информирање на Владата се предвидени тримесечните извештаи за резултатите добиени од пополнетите формулари, врз основа на кои ќе предлага мерки за органите во кои состојбите не се подобруваат во текот на две последователни тримесечија и ќе презема соодветни мерки за одговорните лица во органите.

Во делот на јакнењето и следењето на одговорноста во државниот сектор како значајна алатка е јакнењето на информациските технологии и воспоставување на електронски системи за електронско административно, архивско работење познат како е-влада. Владата на Република Македонија ги направи првичните чекори во таа насока. Формирањето на Министерство за информатичко општество претставува државен орган што презема проекти во насока на овозможување потполна двонасочна комуникација помеѓу граѓаните и Владата.⁶¹

Во делот на одговорноста на државната администрација како правен инструмент за превентивно дејствување и спречување на корупцијата во 2002 годи-

⁶⁰ Согласно Програмата за работа на Владата за периодот 2006-2010 во делот добро владеење и борба против корупцијата.

⁶¹ Досега се промовирани следниве портали: е-седница - систем за подготовка и водење на електронски седници; внатрешен портал на Генералниот Секретаријат; електронско поднесување на апликации за вработување на државни службеници; е-набавки - јавни набавки по електронски пат; е-концесии - постапка на доделување на концесии; е-даноци - даночни услуги по електронски пат; е-образование-образование по електронски пат, е-здравство (здравствени регистри и надзор врз лековите), а проект во подготовка е е-буџет.

на е донесен **Законот за спречување на корупцијата**⁶². Со законот се создаваат потребните правни претпоставки и превентивни механизми за попречување односно оневозможување на појавата на казнените дела поврзани со корупцијата, подигање на одговорноста на носителите на јавните функции и се оневозможуваат различните можности за злоупотреба на положбата на носителите на власта за одредени лични, семејни или групни интереси. Конкретно, со овој закон се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интересите, мерки и активности за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавни овластувања како и мерки и активности за спречување на корупцијата во трговските друштва. Со измените и дополнувањата на **Законот за спречување на корупцијата** усвоени во 2006 година се допрецизираше постапката за избор на членовите на Државната комисија за спречување на корупцијата. Членовите на Државната комисија за спречување на корупцијата имаат непрофесионален статус и се избираат од страна на Собранието со мандат од 5 години. Воведена е обврска на субјектите да постапуваат по нивните барањата, како и да сносат одговорност во случај на непостапување, со цел спроведување на препораките на Државната комисија и подобрување на комуникацијата на истата со другите органи. Исто така се овозможува јавност на податоците за имотната состојба, преку нивно објавување на веб страната на Државната комисија за спречување на корупцијата⁶³.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁶⁴ содржи одредба со која се ослободува од одговорност вработен во државната администрација кој ќе даде заштитена информација, доколку таа е од значење за откривање на злоупотреба на службената положба и коруптивно однесување. Овој Закон треба да содржи насоки и да допрецизира одредби за неговата практична примена. Со цел зголемување

⁶² Закон за спречување на корупцијата (“Службен весник на РМ” 28/02, 46/04, 83/04, 26/06, 10/08, 161/08).

⁶³ Со донесувањето на Законот за ратификација на **Цивилната конвенција за спречување на корупцијата**, согласно со членот 9 од оваа Конвенција, Република Македонија презеде обврска во националното законодавство да предвиди соодветна заштита од секаква неоправдана санкција против вработените лица кои ги откриваат делата на корупција. Во **Законот за спречување на корупцијата**, се содржани повеќе одредби кои се во функција на заштита на граѓанинот или службеното лице во пријавување на казнивите дела (член 5, 18, 19, 20, 21, 44).

⁶⁴ Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер (“Службен весник на РМ” 13/06, 86/08, 6/10).

на транспарентноста на јавните дејности, усвоен е Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер кој почна да се применува во септември 2006 година. Надзорот врз спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации го врши Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, формирана во мај 2006. Статутот на Комисијата беше усвоен во јуни 2006. Заради имплементација на Законот донесени се следните подзаконски акти: Упатството за начинот и постапката за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Барањето за пристап до информации од јавен карактер и Жалбата. Примената на овој закон во праксата треба да се прецизира поради недоречености и разнообразни толкувања.

Со **Законот за јавни набавки** донесен 2004 и измените 2007 и 2008 година⁶⁵ се востановуваат прецизни механизми и постапки за спроведување на јавните набавки, кои оневозможуваат дискреција при одлучувањето за набавките и се обезбедува транспарентност на постапката. Во рамките на јавните набавки може да кажеме дека е постигнато многу во однос на одговорно спроведување на јавните набавки но сеуште има место да се допрецизира овој закон во насока на критериумите за избор на најповолни понудувачи за да се избегне корупцијата и неодговорното работење.

Со цел подигање на нивото на соработка донесено е Упатство за соработка на органите на државната управа, јавните претпријатија, јавните установи и други правни лица што располагаат со државен капитал со Државната комисија за спречување на корупцијата. Соработката се остварува преку хармонизирање на активностите и мерките во борбата против корупцијата, воспоставување, координирање и одржување на комуникации, давање на техничка помош преку размена на професионално, научно и техничко знаење како и преку давањето информации за лица за кои постои сомневање дека извршиле дејствија кои имаат елементи на корупција. При подготовката на законски проекти од значење за спречување на корупцијата, предвидено е истите да се доставуваат на мислење и до Државната комисија за спречување на корупцијата.

Пристапот до јавните служби е отворен за секој граѓанин. Уставното начело секому под еднакви услови, да му е достапно секое работно место е операционализирано во двата основни законски акти (Закон за државни службеници и Закон за работ-

⁶⁵ Закон за јавни набавки пречистен текст ("Службен весник на РМ" 136/2007 и 130/2008).

ни односи) во кои се уредени начините на вработување на државните службеници и другите вработени во јавниот сектор. Процедурите за селекција и вработување на државните службеници се базирани на два основни принципа: уставниот принцип на еднаков пристап до работните места и мерит принципот-селекција врз основа на способностите. Покрај тоа, при вработувањето на државни службеници се применува и начелото на соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници, во сите звања утврдени во Законот, со целосно почитување на критериумите на стручност и компетентност.

Во контекст на операционализација на начелата на отвореност и транспарентност и партиципација на граѓаните во процесите на донесување на одлуките се и одредбите од Законот за организација и работа на органите на државната управа, со кои се уредуваат информирањето на јавноста за нивната работа и обезбедувањето консултации со граѓаните при подготовката на законите и другите прописи. Транспарентноста на државната администрација во голема мерка ќе се зајакне со имплементацијата на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Одговорноста на државната управа е операционализирана преку законски механизми на надзор од страна на извршната власт, повисоките управни органи, судска контрола, институцијата обдусман, државната и интерна ревизија и преку Државната комисија за спречување на корупцијата.

Заради уредување на начинот на однесувањето на службениците и избраните и именувани лица донесени се повеќе етички кодекси: Етичкиот кодекс за државните службеници;⁶⁶ Кодексот на полициската етика;⁶⁷ Кодексот на однесување на службените лица во извршувањето на работните задачи во казнено-поправните и воспитно-поправните установи⁶⁸.

Кодексот на етика на даночните службеници; Царинскиот кодекс; Кодексот за медицинска деонтологија; Кодекс на судска етика; Кодекс на јавнообвинителска етика; Кодекс на професионална етика на адвокатите, адвокатските стручни соработници,

⁶⁶ Етички кодекс на државните службеници (“Службен весник на РМ” 96/01, 48/07).

⁶⁷ Кодекс на полициска етика (“Службен весник на РМ” 72/07).

⁶⁸ Кодексот на однесување на службените лица во извршувањето на работните задачи во казнено-поправните и воспитно-поправните установи (“Службен весник на РМ” 123/07).

адвокатските соработници и адвокатските приправници. Елиминацијата на корупцијата е еден од факторите за подобрување на бизнис-климата во Македонија.

2.2.1. Нормативно определување на предметот на истражување

Кога ја анализираме организацијата на државната управа во Република Македонија доаѓаме до сознание за хиерархиската поставеност односно за системот на одговорноста на носителите на државната власт и државната администрација. Уставот на Република Македонија го определува начинот на поделба на власта како темелна вредност на уставниот поредок во Република Македонија. Имено, според Уставот на Република Македонија од 1991 година државната власт во Република Македонија се дели на законодавна, извршна и судска власт. Носител на законодавната власт е Собранието на Република Македонија, на извршната Владата на Република Македонија, а на судската судовите. Уставот на Република Македонија дозволува мешање на функциите или нивно преплетување на различни начини и различен обем што влијае врз ефикасно поставување на одговорноста на носителите на функциите.

Појдовен документ преку кој се поставува моделот на системот во Република Македонија го црпи од Уставот 1991 година за што научниците оцениле дека во Република Македонија е прифатен парламентарен систем со елементи на собраниски систем. Како доказ во прилог на ова тврдење е уставното решение за самораспуштање на Собранието, што значи претседателот на Републиката и претседателот на Владата неможе да го распушти Собранието пред истекот на неговиот мандат. За своето распуштање решава самото Собрание само ако за распуштање се изјасни мнозинство од пратениците во Собранието. Исто така, формирањето на Владата во Република Македонија е во исклучива надлежност на Собранието, улогата на претседателот на Републиката е само во предлагањето на Владата, односно откако ќе го определи мандатот на Владата нема никакви овластувања. Во ваквиот систем на парламентарно владеење, Владата е политички колективно и солидарно одговорна пред Собранието, кое перманентно врши политичка контрола на Владата и за таа цел располага со ефикасни средства меѓу кои како крајно средство е изгласувањето на недоверба.

Политичката одговорност на Владата пред Собранието е одговорност на Владата во целост (солидарна или колективна) и министерска одговорност (лична или индивидуална). Клучен инструмент за остварување колективна одговорност е гласање

недоверба на Владата. Прашањето за гласање недоверба може да го постават најмалку 20 пратеници во Собранието и истото може да се постави повторно пред истекот на 90 дена од последното гласање. Со функцијата на Собранието да ги именува и разрешува членовите на Владата за одреден вид политика, го смалува просторот на премиерот за вршење кадровски промени што немаат битно влијание врз составот на Владата и нејзината солидарна одговорност пред претставничкото тело. Во такви услови, премиерот не може самостојно да одлучува за оставката на министрите, ниту пак да врши соодветни реконструкции на Владиноот кабинет, иако тоа практиката го наметнува како неодложна потреба.

Уставно-извршната власт е предмет на парламентарна контрола. Фактички низ остварувањето на партиската дисциплина, Владата што добива мнозинство на изборите обично е способна да го контролира парламентот. Во развојот на македонскиот парламент само еднаш едно важно средство на политичка контрола успеа да ги оствари крајните ефекти успешно гласање на недоверба на експертската Влада, што никакво не може да се анализира низ призмата на кризата на коалиции или владино мнозинство. Пратеничките прашања до Владата и министрите се доминантниот инструмент на политичката контрола во целиот изминат период. Нивната бројка не се совпаѓа со ефектите кои се без посериозна политичка острина и ги физиономираат како инструмент на информативна комуникација.

Друго средство за утврдување на одговорност на Владата и министерствата е интерпелацијата. Имено, Уставот не ја дефинира интерпелацијата на одреден начин, туку само пропишува дека таа може да се поднесе за работата на секој носител на јавна функција и членови на Владата. Имајќи предвид дека во Уставот⁶⁹ изречно е утврдена одговорноста на членовите на Владата и носителите на јавна функција, а Уставот не предвидува друг инструмент преку кој ќе се утврдува одговорноста, интерпелаци-

⁶⁹ Уставот на Република Македонија донесен на 17.11.1991 година, во член и член 68, став 1, алинеа 17 предвидува Собранието на Република Македонија да врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието и член 92, Владата и секој нејзин член, за својата работа одговараат пред Собранието. Собранието може да изгласа недоверба на Владата. Прашање за доверба на Владата можат да постават најмалку 20 пратеници. Гласањето за доверба на Владата се врши по истекот на три дена од поставувањето на прашањето за доверба. Повторно прашање за доверба на Владата не може да се постави пред истекот на 90 дена од последното гласање за доверба, освен ако прашањето за доверба го постават мнозинство од вкупниот број пратеници. Одлука за изгласување недоверба на Владата се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Ако на Владата и е изгласана недоверба, Владата е должна да поднесе оставка.

јата останува како единствен инструмент на таа функција. Министерската одговорност се јавува во четири облици: политичка, матријална, кривична и морална одговорност. Таа е поширока од солидарната одговорност, а тоа што министрите имаат двојна одговорност тие се членови на Владата и раководители на одделни министерства. Досега интерпелацијата е употребена само како инструмент за утврдување поединечна одговорност на министрите, но ниту еднаш дури за прашања на општа политика за која одговара владата и министерствата.

Анкетните комисии се поставени како силно средство за политичка контрола на извршната власт, но истите се сеуште незаживеани во својата функција.⁷⁰ Со еден збор без постоење на развиен механизам за продукција на релевантни информации, контролната функција иако ги има сите инструменти неможе да се остварува. Целата процедура околу поставување на прашањето за доверба покажува дека Владата е зависна од Собранието и неможе да опстане доколку нема поддршка од мнозинство пратеници во Собранието.

Досега ја претставивме одговорноста на носителите на политичките функции кои претставуваат дел од системот односно базна основа за ефективно, ефикасно и одговорно работење на носителите на државната администрација. Принципот на одговорност е, исто така, уставно начело од кое произлегува положбата на органите на државната администрација во системот на власта.

Органите на државната управа како дел од извршната власт, работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа на Уставот и Законот, но во својата работа тие се одговорни на Владата на Република Македонија. Тие се основаат во областите и подрачјата кои се од значење за вршењето на функциите на државата и ефикасно остварување на правата и должностите на граѓаните и правните лица. Владата, како носител на извршната власт, ја насочува работата на органите на државната управа и врши надзор над нивната работа.⁷¹ Надзорот над работата на органите во состав на министерствата ги врши министерството во чиј состав е органот. Одговорно-

⁷⁰ Уставот на Република Македонија донесен на 17.11.1991 година, во член 76, Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес. Предлог за основање анкетна комисија можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Собранието основа постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот. Наодите на анкетните комисии се основа за поведување постапка за утврдување на одговорност на носителите на јавните функции.

⁷¹ Во член 30 од Законот за Владата (“Службен Весник на РМ” бр. 59/00, 12/03, 55/05 и 37/06, Владата врши надзор над министерства и другите органи на државна управа.

ста на државната администрација е содржана во законите и подзаконските акти со кои се уредува организацијата на државната управа и државната администрација.⁷²

Органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно, врз основа на законите кои ги прецизираат нивните надлежности. Покрај принципите на самостојност, законитост и одговорност, органите на државната управа своите надлежности утврдени со закон ги извршуваат и врз основа на принципите на ефективност, ефикасност, економичност, транспарентност, еднаквост и предвидливост.⁷³

Органите на државната управа се должни на граѓаните да им обезбедат ефикасно и законито остварување на законски утврдените права и интереси на сите учесници во управната постапка. Тие се исто така должни да работат на транспарентен начин, односно да ја информираат јавоста за својата работа во согласност со Уставот и со закон, освен кога податоците од нивната работа се однесуваат на националната безбедност, податоците кои се класифицирани или личните податоци на граѓаните кои се заштитени со посебен закон⁷⁴.

Органите на државната управа се основаат како министерства, други органи на државна управа и управни организации. Другите органи на државната управа можат да се основаат како самостојни органи на државна управа дирекции, агенции или комисии или органи во состав на министерствата. Органите во состав на министерствата може да се основаат за вршење определени управни, стручни и други работи од надлежност на министерството во форма на управи, бироа, служби, архив, инспекторат и капетанија. Како треба да бидат организирани органите на државната управа е содржано во Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа⁷⁵” Со оваа Уредба е предвидена унифицираност на организационите облици, едноставност во хиерархиската поставеност, сервисна ориентираност кон граѓаните и

⁷² Одговорноста како начело е предвидена во член 3 од Законот за организација на органите на државна управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05), надзорот над министерствата пред Владата е предвиден во член 41 од истоимениот Закон.

⁷³ Во член 3 од Законот за организација на органите на државна управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05).

⁷⁴ Во член 4,9 и 10 од Законот за организација на органите на државна управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05).

⁷⁵ Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (“Службен весник на РМ” бр. 93/00, 14/02, 105/07).

правните лица, како и законито, стручно, ефикасно и економично вршење на работите и задачите.

Принципот на хиерархија во заемните односи помеѓу органите на државната администрација во основа претставува такви односи во кои повисокиот орган (Владата) има надредена положба во однос на пониските административни органи што се наоѓаат во потчинета положба. Во хиерархиските односи надредениот орган има повеќе посебни овластувања спрема понискиот орган. Така, тој може да врши надзор над законитоста и над целисходноста (оправданоста) на актите што ги донесува понискиот орган, со право да ги поништува или укинува според свое наоѓање, а на одделни нивни акти да дава согласност или потврда. Повисокиот орган има право на авокација односно да преземе одредени работи од надлежноста на понискиот орган и сам да ги извршува. Во согласност со принципот на хиерархија, повисокиот орган се наоѓа и во улога на персонален старешина односно има право да именува и разрешува пониски раководни работници, а тој се наоѓа во улога на дисциплински старешина, па може и да изрекува дисциплински мерки за повреди поради изразена непослушност од потчинетите во однос на извршувањето на неговите наредби. Всушност, принципот на хиерархиската поврзаност на државната администрација е израз на строги и крути односи што се изразуваат во речиси целосна зависност на понискиот од повисокиот орган, при што вертикалната поврзаност на административните органи е доминантна, а хоризонталната со своето собрание и извршен орган се наоѓа во втор план⁷⁶. Принципот на субординација како посебен вид на хиерархијата е со уште построга димензија. Субординацијата како однос означува таква обврзност на потчинетите органи што тие се должни да ги извршуваат наредбите на претпоставените старешини без оглед тие дали се во согласност со законот или се противзаконити. Тоа се такви односи во кои наредбата на повисокиот орган мора да се изврши. Сепак, тоа се најекстремни случаи на субординација, зошто со воведувањето на принципот на законитост, принципот на субординација во извесна смисла се ублажува. Имено, понискиот орган пред да ја изврши наредбата на повисокиот, има право на приговор доколку е таа незаконска, има право да испита дали наредбата му е издадена од субординиран надлежен орган, дали

⁷⁶ Симеон Гелевски “Положбата и улогата во самостојна и суверена Република Македонија”, Зборник на трудови Скопје 1995 стр 172.

му е упатена како на стварно потчинет орган, во пропишана форма односно писмена форма и слично.

Процесот на реформа на јавната администрација во делот на организацијата на државната управа опфати промени само во бројот на министерствата, а суштинска промена во Законот за организација на органите на државната управа не е извршена. Имајќи во предвид дека овој Закон претставува база на структурното поставување на администрацијата како и давање насоки во поглед на дејноста и конкретно поставување на овластувањата и одговорностите на државните органи, значајно би се рефлектирало во поставувањето на овластувањата и одговорностите на државните службеници.

Органите на државната управа како носители на извршната власт имаат клучна улога во спроведувањето на политиката на извршувањето прописите на Собранието и на Владата на Република Македонија. За таа цел треба да создадат добра организациона основа и кадровски потенцијал, пропратени со планови и акциони мерки за имплементација, да донесуваат стручни и други упатства за спроведување на законите, да предлагаат мерки до надлежни органи и да ги спроведуваат тие мерки. Органите на државната управа како одговорни за извршување на законите треба да постават јасни правила и процедури со кои преку јасни индикатори ќе може да се утврди одговорност, а истовремено ќе се создаде основа за ефективно работење.

Извршната дејност на органите на државната управа се состои во: непосредната примена на законите и другите прописи преку донесување решенија во управна постапка со кои се одлучува за правата, обврските и интересите на граѓаните и другите правни лица; донесување поединечни акти надвор од управната постапка; вршење управен надзор; донесување подзаконски прописи заради успешно извршување на законите и другите прописи и вршење управни дејства и преземање управни мерки, особено при остварувањето на надзорните овластувања.⁷⁷ Владата ја насочува работата на органите на државната управа, при што таа утврдува насоки и ставови за извршување на законите и другите прописи кои го определуваат начинот на работа на органите на државната управа при извршувањето на законите и другите прописи. Исто така, Владата определува рокови за донесување на акти од органите на државната управа и за поднесување на извештаи по одделни прашања. Во врска со ефективното работење

⁷⁷ Член 13 и 55 од Законот за организација на органите на државна управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05).

на државната управа, Владата го определува начинот на соработка помеѓу државните органи и дава насоки и упатства за други прашања што се од значење за работата на органите на државната управа. Вработените во органите на државната управа што во голем дел ја сочинуваат државната администрација имаат овластување да ја следат состојбата во областите како и одговорност за ефективно функционирање на нивната дејност. Следењето на состојбите за областа за која се основани е континуирана аналитичка дејност на органите на управата, која на еден начин ги принудува да бидат во постојан контакт со стварноста, особено во тоа дали ефективно и ефикасно се остваруваат правата и интересите на граѓаните и другите правни лица, како и да ги детектираат развојните потреби на општеството.

Следењето на состојбите органите на државната управа треба да го вршат преку стручно-аналитичка дејност, која ќе претставува прв индикатор за навремено препознавање на потребите за промена и развој на состојбите во соодветните области за кои се основани.⁷⁸ Ваквите овластувања и одговорности на органите на државната управа треба да бидат допрецизирани со конкретни подзаконски акти кои ќе ги опишуваат конкретните активности што треба да ги реализираат вработените во државната администрација, а воедно и ќе упатуваат на одговорноста доколку дојде до отстапување од поставените задачи и цели. Ваквата поставеност на Законот за организација на органите на државната управа во делот на одговорноста при остварувањето на својата функција сеуште содржи општи одредби каде што неможеме точно да ги определиме подзаконските акти кои ќе упатуваат на точни индикатори и мерливи показатели при определувањето на одредена функција. Во рамките на својата дејност органите на државната управа исто така имаат голема одговорност во улогата на иницијатор за преземање на одредени мерки или утврдување на одредена политика за решавањето на прашањата од својата дејност, врз основа на стручна анализа од следењето на состојбите во тие области.⁷⁹ Значи, ваквата одредба предизвикува голема одговорност доколку истата не е поткрепена со точни овластувања и одговорности за оние што треба да ја вршат таа стручна анализа. За да не дојде до слабости во овој дел точно треба да се знае кој треба да ја врши таа анализа, на кој начин, кои ќе бидат показателите

⁷⁸ Член 13, став 4 од Законот за организација на органите на државна управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05).

⁷⁹ Член 13 став 1 и 2 од Законот за организација на органите на државна управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05).

што ќе насочуваат кон утврдувањето на вистинската политика итн. Значи, секоја одредба во Законот треба да упатува конкретни и јасни активности од каде што ќе можеме да ги определиме овластувањата и одговорностите на вработените во државната администрација, а со подзаконските акти ќе утврдиме точни показатели за следење, оценување и проценување на нивното работење, а воедно и точно посочување на слабостите и неодговорното работење. Сето ова ќе овозможи и ефективна државна администрација. Секој сака да го прикрие своето неработење и неспособност во замаглени процедури и нејасни законски одредби.

Органите на државна управа, политиката на Собранието преточена во закони непосредно ја применуваат во стварноста. Така, одраз на реално спроведена политика се органите на државната управа, односно државната администрација која ја оживотворува оваа политика. Во делот на управното работење, улогата на државната управа е да ги примени апстрактните законски норми, кои се однесуваат на неопределен број конкретни случаи во стварноста и притоа да решава за законски утврдени права, обврски или интереси на граѓаните и другите правни лица, донесувајќи конкретни управни акти и решенија. Оваа дејност на органите на управата е карактеристична поради неколку елементи:

1) При решавањето на управните работи најсилно е изразено начелото на самостојност на управата и никој не може да влијае во однос на тоа какво решение ќе биде донесено од страна на органот кој ја решава оваа управна работа (ова не е во спротивност со начелото на двостепеност и правото на судска заштита против управните акти, ниту пак самостојноста треба да се сфати како синоним за арбитражност, затоа што матријалниот и процедуралниот начин, во Законот за општа управна постапка, ги обврзува органите на управата во решавањето на управните работи);

2) Начелото на законитост е од примарно значење за остварување на оваа дејност на органите на управата која е најтесно сврзана со остварувањето и заштитата на поединечните права, обврски и интереси на граѓаните и правните лица и има непосредно влијание врз довербата на граѓаните во управата;

3) Решавањето на управните работи е една од дејностите на управата во која најсилно се манифестира нивното својство на органи на власт и тие на авторитативен начин одлучуваат за правата, обврските и интересите и се појавуваат со посилна волја во однос на субјектите кои учествуваат во управниот однос (решение за наплата на данок, градежна дозвола, решение за носење и поседување оружје итн). Овие акти

имаат обврзувачки карактер за граѓаните и правните лица на кои се однесуваат и против нивната волја, па во случај доброволно да не се извршуваат можна е употреба на принуда од страна на државните органи;

4) Извршувањето на ова дејност, од друга страна, бара најсуптилно урамнотежување на позицијата на власт и позицијата на сервис спрема граѓаните и сосема нов приод на работата на органите на државната управа поради променетата положба на човекот и граѓанинот во демократското граѓанско општество и барањето органите на управата да обезбедат ефикасно и законито остварување на уставните слободи и права и законските интереси на државните органи.

Доколку не се врши контрола на работењето на државните службеници преку јасни процедури, индикатори и други мерки на следење на работата неможеме јасно да утврдиме колку предмети се решени на каков начин, во која мерка се користело дискреционото право, колку се запазени роковите и други многу значајни работи не може да изградиме ефективен, ефикасен и одговорен државен службеник.

Органите на државната управа, како стручни тела од соодветните области, ги подготвуваат предлозите на законите и прописите до Собранието или Владата, но и по сопствена иницијатива кога врз основа на следење на состојбите од нивните области ќе оценат дека е потребно донесување на такви прописи. При подготвувањето на законите и другите прописи, тие обезбедуваат консултации со граѓаните преку објавување на видот содржината и роковите за нивното донесување, организираат јавни трибини и прибавуваат мислење од заинтересирани здруженија на граѓани и други правни лица. Ова сеуште нема практична примена од причина што не се наложува како задолжителна обврска на подготвувачите на законите. Исто така, сеуште немаме точна процедура со конкретни овластувања и одговорности, доколку некој текст на закон ги помине сите фази и притоа биде изменет во владината и собранииската постапка и резултира со законски празнини и неусогласености со Уставот, чија ќе биде одговорноста за квалитетот на законските одредби. Ако предлагач на законите треба да биде орган на државна управа за област што е во негова надлежност и ако истиот ги поминал сите стручно-аналитички дејствија и научни анализи што го поткрепуваат тој текст, а потоа истиот после расправите на комисиите во Владата и Собранието суштински биде изменет чија ќе биде одговорноста за понатамошна реализација во праксата за прашањата што се во надлежност на тој орган на државна управа. Многу значајно е да постои процедури во која точно ќе биде образложено, кога и во кои случаи може да се

менуваат предложените одредби од текстовите на законите, после поминувањето на сите задолжителни фази неопходни за изработка на текстовите, засновани на релевантна научна и стручна основа. Ова е честа појава државните службеници кои се директно инволвирани во проблемите од својата област да изработуваат предлог-текстови на закони, а крајната реализација на законите да биде со измени од 50% во однос на предложениот текст, што понатаму се одразува во остварувањето на целите за кои се однесува предложениот закон, законската заснованост и практичната применливост на истиот.

Со оглед на тоа дека Законот за организација на органите на државната управа како основен закон за органите на државната управа, ја поставува основата за структурата на државната служба, овластувањата и одговорностите на одговорните лица треба да бидат содржани одредби кои ќе упатуваат на изработка на јасни и прецизни подзаконски акти за ефективно, ефикасно и одговорно работење на органите на државната управа, а со тоа и на државната администрација.

Со Законот за Владата на Република Македонија⁸⁰ се уредува организацијата, начинот на работење и надлежноста на Владата на Република Македонија. Ако ја анализираме улогата на овој Закон и Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, ќе видиме дека преку истите претседателот на Владата ја следи, координира и насочува работата на министрите како одговорни лица за работењето на надлежното министерство, како и директорите како одговорни лица на самостојни органи на државна управа. Во делот на поставувањето на одговорноста на претседателот на Владата и другите одговорни лица што ги именува истиот, освен одредбата дека претседателот на Владата е одговорен за нејзината работа, и одговорноста на министрите да ги спроведуваат законските прописи не наоѓаме конкретни одредби како да ја утврдиме нивната одговорност⁸¹. Исто така, освен набројување на надлежностите на Владата и министрите од овие правни акти неможеме конкретно да ја заокружиме нивната надлежност со точни и прецизни овластувања и одговорности. Ако почнеме

⁸⁰ Член 1 и 2 и 3 од Законот за Владата на РМ (“Службен весник на РМ” бр.59/2000, 12/2003,11/2005).

⁸¹ Член 11 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија (“Службен весник на РМ” бр.59/2000, 12/2003,11/2005) кој гласи: “Претседателот на Владата раководи со работата на Владата, одговорен е за нејзината работа и остварува соработка со другите органи, јавни претпријатија и установи, и член 13 од истоимениот Закон кој гласи: “Министерот самостојно раководи со министерството за кое е избран, го следи и е одговорен за спроведувањето на законите и другите прописи.”

од улогата на Владата да ги анализира сите предложени законски и подзаконски акти кои се однесуваат на работењето на органите на државната управа, неможе да го видиме кој е механизмот на следењето на работата на министрите, комисиите при Владата, индикатори кои ќе посочат на позитивна и негативна криза во работењето на Владата, конзистентноста на заклучоците, правната поддржаност, чувањето на знаењето, документ менаџмент системот, управувачките системи, информираноста и други алатки кои се значајни за ефективно и ефикасно работење. Ако се надоврземе на тоа дека Владата треба да биде насочувач и показател како треба да бидат структурирани и организирани другите органи на државната управа и да врши надзор на истите, потребно е да има донесено прецизни подзаконски акти кои ќе посочуваат на точна и прецизна организираност со јасни овластувања и надлежности, чекори на реализација со прецизна одговорност и точни индикатори кои ќе упатуваат на добро или лошо работење на одговорните лица. Утврдување на одговорност без конкретни показатели прави не-ефективна државна служба.

Како новина во работењето на Владата е Методологијата за анализа на политиките и координација со министерствата и другите органи⁸² како појдовен документ претставува добра основа за следење на органите на државната управа. Овие политики содржат повеќе начела, кои за да бидат применливи треба да се доработат и конкретизираат.

Првото начело е: Усогласеност на политиките и актите со стратешките приоритети на Владата, уврдени со одлука на Владата, што Владата ја носи во март-април секоја година. Конкретен индикатор за начинот на кој се носи оваа одлука, освен предложените стратешки планови од органите на државната управа кои треба да бидат изработувани согласно Упатството за начинот, содржината и формата на подготовката на стратешките планови (нема конкретен надзор за индикаторите на кои треба да се темели овој стратешки план затоа што Министерството за финансии однапред ги определува можните финансиски средства за одреден орган на државна управа и врз основа на тоа треба да се изработуваат стратешките планови што е обратно од начинот на кои треба да се изработи еден стратешки план). На глобално ниво државата

⁸² Одлука за Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата усвоена на 50-тата седница на Владата на Република Македонија одржана на 22.09.2003, Методологија за анализа на политиките и координација, ("Службен весник на РМ" бр. 52/06).

треба да изработи долгорочна стратегија со предвидливост на Владата која ќе има одржлив развој и ќе биде поткрепена на научна анализа. Така, ќе имаме увид за одговорноста на Владата и органите на државната управа како спроведувачи на таа стратешка политика.

Второто начело на фискална остварливост на политиките подразбира дека министерствата и другите органи на државната управа треба да вршат проценка на фискалните импликации, земајќи ги во предвид оние решенија што дават најмногу ефект во однос на трошоците. Повторно имаме обратен редослед во спроведување на една политика, ако ја имаме финансиската конструкција однапред и ако трошоците се предвидени во стратешките планови, а мислењето од Министерството за финансии во однос на финансиските импликации е негативно, чија е одговорноста за отстапувањето од една политика што влегла во стратешки план, а само едно негативно мислење без никаква конзистентност ја оддолжува реализацијата на истата. Повторно немаме одговорност и точни индикатори во кои случаи може Министерството за финансии да стопира одредена политика.

Многу значајно начело е засновноста на политиките на претходно извршена анализа. Ова начело подразбира дека органите на државната управа при подготовка на своите акти поаѓаат од претходно извршена анализа на состојбите во областите за кои се надлежни, потоа дефинирање на проблемите и утврдување на недостатоците, а во актите што се предлагаат треба јасно да се утврдат целите и решенијата, односно опциите што се разгледани со образложение на секое поединечно решение. Ова начело ја опфаќа најопсежната работа на еден државен орган секако применливоста на истото ќе зависи од тоа дали јасно се разграничени активностите во државниот орган што треба да постапуваат по ова начело. Поставеноста на чекорите за реализација на ова начело треба да бидат утврдени преку процедури внатре во секој орган, а насоките треба да произлезат од конкретен подзаконски акт, како и чекорите откако ќе пристигне во Владата за неговото понатамошно имплементирање или отфрлање, односно показателите дека се исполнети условите на ова начело истото да биде прифатено или неприфатено.

Транспарентноста при подготвување на политиките и актите, подразбира дека органите на државната управа треба да извршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираните министерства, но не само со нив туку и со единиците на локалната самоуправа, со заинтересирани здруженија на граѓани, експерти и други

субјекти. Применливоста на ова начело е оставено на слободна оценка на државниот орган како и на Владата кој да биде информиран, кој да биде консултиран на кој начин, прибирање на мислење треба да се врши според точно утврдена листа на сродни дејности.

Во досегашната пракса се бара мислење од сите органи на државна управа што претставува отежнување на постапката и не е точно утврдено по кој критериум ќе се земе во предвид негативното мислење, ако се земе во обзир дека целокупната анализа извршена од органот ги има доследно разработно сите начела на таа политика. Сето тоа е оставено на слободна оценка на членовите на Владата, значи треба да биде точно разработено во кои случаи се прифаќа или одбива едно мислење.

Последно е начелото на планското спроведување на политиките, што поразбира дека органите на државната управа треба да подготват планови за спроведување на предлог-актите со пресметани трошоци, потоа тези на подзаконски акти за спроведување на законите, потребни организациони капацитети и човечки ресурси, како и постапки за следење на евалуација, што пак подразбира мерливи индикатори за успешност на спроведувањето на политиките. Условите за применливоста на ова начело сеуште треба да се допрецизираат и стандардизираат и да упатуваат на конкретни подзаконски акти.

Законот за спречувањето на корупција е донесен во насока на спречувањето на корупцијата преку утврдување на одговорност на сите што се вработени во државниот и јавниот сектор. Законот за спречување на корупцијата се заснова на принципите на законитост, доверба, еднаквост, јавност и одговорност. Покрај тоа, овој Закон предвидува посебни правила за спречување на корупцијата во различни области, опфаќајќи ги и избраните претставници и државните службеници. Со него се уредуваат прашањата за спречување на судир на интереси, пријавување на кривични дела и вршењето дискрециони овластувања. Законот предвидува активна соработка помеѓу органите и телата кои имаат значајна улога во борбата против корупцијата и организираниот криминал.⁸³ Државната комисија во рамките на својата програма има за задача да ја следи состојбата во јавниот сектор и да дава препораки околу одредени по-

⁸³ Член 60 од Законот за спречување на корупцијата (“Службен весник на РМ” 28/02, 46/04, 83/04, 26/06, 10/08, 161/08) кој гласи: ”Во вршењето на работите од својата надлежност, определени со овој закон, Државната комисија може да побара да се изврши непосреден увид во документацијата на органите и правните лица што располагаат со државен капитал”.

стапки, едукација, обука, законска регулатива, обезбедување и транспарентност. Државната комисија во досегашното постоење дала препораки во однос на прецизирањето на одговорноста на државната администрација но тоа претставува само минимално подобрување.

Во групата на кривични дела со кои непосреден извршител во најчест случај може да се јави вработен во државната служба, а се сместени во областа на корупцијата припаѓаат следните: давање и примање поткуп, во нивната активна и пасивна форма, поткуп при избори и гласање, неовластено примање подараци, неовластено оддавање деловна тајна, незаконско посредување, оддавање на деловна тајна, злоупотреба на службената положба и овластување, фалсификување или уништување на деловни книги, фалсификување на службени документи, измама во службата, перење пари и друга нелегална имотна корист и други.⁸⁴ Во однос на однесувањето на државните службеници за дела кои се на границата меѓу неправото и неморалот. Тие ги покриваат “сивите” зони на корупцијата и всушност, ги подразбираат морално отфрлените и недопуштени акти на корупцијата, коишто од било какви причини не се инкриминирани, ниту прекршочно третирали. Тие се резултат на двојните стандарди или пак, на традицијата. Така, во Република Македонија одсуство на регулатива со која би се воспоставила активна контрола над примањето подароци или услуги и покрај инкриминацијата на кривичниот закон, овој вид на однесување се практикуваат без никакви ограничувања. Покрај тоа, може да се зборува и за така наречена бела корупција што ги означува условно кажано, оние коруптивни однесувања коишто во одредени културни средини не се сметаат за неморални. Тие се во силна рефлексива со традицијата, обичаите и менталитетот. Во овие рамки според Комисијата за корупција може да се разгледуваат појавите на непотизам, кронизам и патронажа (протекцијата). Непотизмот во Република Македонија е широко застапен, на начин кога одреден јавен функционер ја злоупотребува својата позиција, овластување или влијание, да вработи во јавната (државната) администарција, свои блиски роднини. Ова е резултат на сеуште неразвиените формално објективизирани стандарди на компетенција и професионални достигнувања според строгите критериуми на меритократијата. Всушност, Република Македонија сеуште спаѓа во редот на оние општества каде што моралните норми

⁸⁴Закон за спречување на корупцијата, (“Службен весник на РМ” 28/02, 46/04, 83/04, 26/06, 10/08, 161/08).

и обичаи го налагаат тоа. Кронизмот и патронажата, иако суштински се разликуваат меѓу себе сепак со непотизмот имаат заеднички допирни точки. Ова се изразува на начин преку заштита, поддршка на блиски пријатели од одредена влијателна личност. Според оценките на Комисијата за спречување на корупцијата во Република Македонија патот до повисок успех, напредок во кариерата или друг кариерен успех се постигнува преку блиските контакти односно блиски пријатели.

Типовите на корупцијата вообичаено се класифицираат според степенот на општествената опасност, односно штетите што ги предизвикуваат врз општеството во целина. Ваквата класификација може да биде и неблагодарна од причина што општествената штета што ја прави корупцијата неможе да се измери само со мерливите показатели на изгубените државни приходи, неостварените национални доходи, пропуштени странски инвестиции итн. Корупцијата прави огромна штета што се рефлектира со далекосежни последици, а тоа значи уништена свест и морал кај граѓаните.

Поделбата на корупцијата на ниско, средно и високо ниво се заснова на висината на настанатата штета, разлика во мотивите, како и мултипликација на ефектите на секој од овие типови корупција.

Високиот тип на корупција по правило се случува кај највисоките носители на власта, кои ги имаат дискреционите овластувања да одлучуваат за значајни прашања и можност за влијание при донесувањето на одлуките.

Средниот тип на корупција е лоциран во пониските кругови на државна хиерархија кои имаат самостоен делокруг на дискрециони овластувања, а контролата над нив не се заснова на јасни правила на игра или воопшто не постои, што остава простор да се остварува корупцијата.

Нискиот тип на корупција се појавува кај најниските категории на вработени во државната служба и тој е изразен во давање поткупи од пониска вредност што доведува до морална и општествена ерозија во општеството.

Согласно Законот за спречување на корупцијата, Комисијата донесува годишна програма и планови за операционализација на таа програма.⁸⁵ Оваа програма транспарентно се претставува и истата содржи препораки за неопходните мерки и активности кои треба да бидат преземени со цел да се воспостави ефикасен систем за превен-

⁸⁵ Член 55, став 1, алинеа 1 и 2 од Законот за спречување на корупцијата (“Службен весник на РМ” 28/02, 46/04, 83/04, 26/06, 10/08, 161/08)

ција и репресија на корупцијата. Државната програма од 2003 година содржеше констатации дека во Македонија сеуште не е воспоставен комплементарен систем на мерки за превенција и репресија на корупцијата, за што постојат неколку поголеми пречки кои може да се систематизираат во групи и тоа:

- Недоволно воспоставен функционален систем на поделба на власта на законодавна, извршна и судска;
- Непостоење на независни институции за превенција и репресија на корупцијата;
- Непостоење на систем на заемна и хоризонтална контрола меѓу институциите;⁸⁶
- Недоволна ангажираност на граѓанскиот сектор и на медиумите во јакнењето на свеста кај јавноста;
- Недоволна вклученост на меѓународната заедница во поддршката на антикорупциските активности; и
- Неусогласеност на делови од националното законодавство со меѓународните стандарди.

Целта на оваа програма е усвојување на широко прифатен консенсуален систем на мерки за превенција и репресија на корупцијата кои ќе бидат поставени врз трајна основа, создавање на амбиент на “нула толеранција” и претворање на корупцијата од нискоризична и високопрофитна во високоризична нископрофитна, со зајакнување на системот на мерки за откривање и казнување на сторителите.

Во однос на јавната администрација програмата дава препорака дека еден од основните столбови што треба да се воспостават заради превенција на корупцијата во рамките на системот на јавната администрација во Република Македонија е дефинирањето на правилата на мерит системот на вработените во дејностите здравство, образование, наука, култура и социјална заштита. Неопходно е да се зајакнат правилата на вработување, унапредување, оценување и одговорност на вработените во овие дејно-

⁸⁶ С.Тасева со соработници Љ.Арнаудовски, Т.Стојановски, В.Узунов, З.Бојаровски, С.Клековски, Извештај- Систем за национален интегритет (2002), преку спроведено истражување за Системот за национален интегритет на Република Македонија, Транспарентност Македонија.

сти кои ја сочинуваат јавната администрација, врз основа на општо прифатениот мерит- систем.

Во однос на државните службеници кои го сочинуваат најтесното јадро на јавната администрација, во оваа Програма се истакнува дека неопходно е доследно и целосно да се применуваат веќе воспоставените принципи во Законот за државни службеници како и во останатите материјални закони кои ги уредуваат вработувањето, унапредувањето и одговорноста во државната служба. Таа дава препораки кај јавните претпријатија, кои се надвор од дефиницијата на јавната администрација во најширока смисла, за потребата од зајакнување на професионализмот на раководниот кадар и другите вработени, за кои важат правилата од општото работно законодавство.

Исто така, донесувањето на единствена и конзистентна регулатива за платите и наградувањето на вработените во јавниот сектор, при тоа почитувајќи ги принципите на еднаква плата, ќе допринесе за одбегнување на недозволените ризик од корупција и конфликт на интереси, а ќе има влијание и во однос на задржувањето на мотивирањето на квалитетните и способните кадри во администрацијата.

Отвореноста и транспарентноста претставуваат основа за функционирање на целокупниот јавен сектор и истите треба да се промовираат и зајакнуваат. Транспарентното однесување на власта го заштитува јавниот интерес, а воедно се намалуваат можностите за злоупотреба на овластувањата и појавата на корупција. Оваа програма акцентот го става на усогласување на нормите за етичко однесување и конфликт на интереси со одредбите од Законот за државни службеници и Законот за спречување на корупцијата.

Покрај законските мерки оваа програма акцентот го става на активностите за обука и градење на свеста кај државните службеници, за прашања поврзани со етиката во државната служба, конфликтот на интереси и корупцијата како и антикорупциските кампањи за државните службеници.

Во однос на затварањето на кругот на одговорност, преку јасни правила на игра и постапки на однесување кои ќе се темелат на јасна законска основа преку зајакнат контролен механизам ќе може да ја утврдиме одговорноста и да изградиме ефективни државни службеници. Насоките и препораките на Комисијата за спречување на корупцијата во голем дел опфаќаат насоки поврзани со оваа тема од причина што доколку имаме замагленост во законските и подзаконските акти, нејасни процедури и

процеси се создава клима за неодговорно работење, а воедно и можност за сторување на дела што ги содржи Законот за корупција.

Народниот Правобранител познат во светот како Обдусман, е нова институција-орган во правно политичкиот систем на Република Македонија востановен со Уставот на Република Македонија⁸⁷ и Законот за народниот правобранител⁸⁸, Обдусманот, како орган надлежен да ги штити уставните и законските права на граѓаните е институција без која една држава со демократски принципи на управување не може да се замисли, особено во земји кои го поминуваат транзициониот процес и кои се соочуваат и уште се соочуваат со потешкотии во справувањето со администрацијата каде бирократијата сеуште има длабоки корени. Со оглед на тоа што принципот на владеењето на правото наметнува почитување на човековите права и слободи, народниот правобранител се јавува како механизам кој суштински придонесува за функционирањето на правната држава, а воедно ја следи работата на државната администрација при што како контролен вонсудски механизам, интервенира со предлози, укажувања, сугестии, забелешки, препораки и слично.

Народниот Правобранител има за задача да ги штити уставните и законските права и слободи на граѓаните кога тие ќе бидат нарушени од страна на органите на државната управа и другите органи и организации што имаат јавни овластувања. Народниот правобранител е независен, самостоен, професионален и стручен во вршењето на функцијата и во извршувањето на истата ги почитува принципите на објективност, непристрасност, одговорност, чесност, совесност, ажурност, итност, експедитивност, партиска неприпадност, еднаквост во заштитата на правата и слободите на граѓаните без разлика на пол. боја, вера, партија и слично. Првиот Народен Правобранител е избран во 1997 година со мандат од осум години. Согласно овластувањата, Народниот Правобранител не донесува конечни и извршни одлуки, а од него помош може да побара секој граѓанин на Република Македонија и странец кога ќе оцени дека е повредено неговото уставно и законско право со акти или дејствија на органите на државната управа и други органи и организации со јавни овластувања. Во суштина Народниот Правобранител претставува контролен механизам кој ја следи работата на државната администрација при оставарувањето на правата на граѓаните и интервенира со пред-

⁸⁷ Член 77 од Уставот на Република Македонија, (“Службен весник на РМ” бр.52/91).

⁸⁸ Закон за Народниот правобранител (“Службен весник на РМ” 60/03 и 114/09).

лози и сугестии како да ги исправат грешките, доколку утврди некои нерегуларности и незаконитости во самите постапки. Постапките пред Народниот Правобранител започнуваат со поднесување претставки. Народниот правобранител исто така може да почне постапка по сопствена иницијатива, меѓутоа за продолжување на постапката неопходна е согласност од граѓанинот чиј уставни и законски права биле повредени. За својата работа Народниот Правобранител е обврзан да достави извештај до Собранието еднаш годишно, а исто така може да ги користи медиумите како дополнителен инструмент за притисок над државната администрација за одговорно и совесно работење и почитување на граѓанските права на повисок степен. Народниот Правобранител има достапност до сите податоци и информации што му се неопходни за остварување на својата функција, а институциите на државната администрација се должни да го информираат за преземените мерки врз основа на неговите предлози. Ако институциите на државната администрација не ги прифатат неговите предлози или делумно ги прифатат, тој може да ја информира непосредно повисоката институција, овластеното министерство или Владата, а со специјален извештај и Парламентот на Република Македонија.⁸⁹ По сопствено наоѓање исто така, може да го објави случајот. Ваквите законски овластувања неизбежно бараат функционална и ефикасна соработка на институциите на државната администрација со Народниот Правобранител. Иако, во основа ги штити уставните и законските права на граѓаните кои им се повредени од државните органи, неговото дејствување има и поширока улога, значење и цел. Имено, Народниот правобранител ги насочува своите дејствувања и кон унапредување, усовршување и подобрување на работата на државната управа како сервис на граѓаните со цел истите поефикасно и побрзо да го остварат своето право без одолжување на управните и избегнување на непотребни судски постапки. Исто така, во рамките на остварувањето

⁸⁹ Член 34 од Законот за Народниот Правобранител (“Службен весник на РМ” 60/03 и 114/09) Органите од членот 2 на овој Закон се должни да го известат Народниот Правобранител за преземените мерки за спроведување на неговите барања, предлози мислења, препораки или укажувања во рокот што тој ќе го определи, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето доставено од Народниот правобранител. Ако органот не го извести Народниот Правобранител согласно со ставот 1 на овој член или пак неговите заклучоци, барања, предлози, мислења, препораки или укажувања само делумно ги прифати, Народниот Правобранител со посебен извештај за тоа го информира непосредно повисокиот орган, функционерот кој раководи со органот од членот 2 на овој Закон или Владата на Република Македонија, а доколку тие не ги преземат потребните мерки, Собранието на Република Македонија. Народниот Правобранител може, кога е утврдена повреда на уставните и законските права, на трошок на органот од ставот 2 на овој Закон на која се однесува предметот, случајот да го објави во средствата за јавно информирање.

на својата функција помага на органите на државната управа доследно извршување на работите во согласност со законската регулатива и со тоа придонесува во изградувањето на нивната свест за потребите од почитување на човековите права, тоа овозможува воспоставување на одговорно работење без самоволие во рамките на норми определени со уставот и законите. Остварувајќи ја својата функција, Народниот правобранител несомнено дека преку своите интервенции врши и своевидна промоција на човековите права и слободи и тоа најчесто преку принципот на транспарентност во своето работење, односно информирање на јавноста и граѓаните за состојбите од аспект на почитување, остварувањето и заштитата на правата на граѓаните.

Досегашните искуства и извештаи како и резултатите од работата на Народниот Правобранител укажуваат дека сеуште треба да се допрецизира законската поставеност и да се осети улогата на истиот, а тоа ќе овозможи зголемување на одговорноста на државната администрација. Генерална проценка е дека 50% од актите што Народниот Правобранител ги доставил до административните институции останале без никаква реакција. Ваквите законски овластувања неизбежно бараат функционална и ефикасна соработка на институциите на државната администрација со Народниот Правобранител. Меѓутоа, досегашните искуства покажуваат дека неговите интервенции не се помалку значајни од одлуките на другите органи и организации, бидејќи истите во голем дел се прифаќаат затоа што се упатени од институција со висок рејтинг во системот чија исклучива цел е заштита на правата на граѓаните преку доследност во почитувањето на уставноста и законитоста, а со тоа и владеењето на правото и правната држава. Сето ова подразбира воспоставување на ефикасни и професионални државни институции со јасни правни норми кои непристрасно, објективно и подеднакво ги применуваат стручни и компетентни државни службеници.

Најважното нормативно поставување на предметот на ова истражување го согледуваме преку анализата на Законот за државни службеници кој ја поставува правната рамка на државната служба, статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници. Идејата на овој Закон е да се создаде модерна, професионална и ефикасна државна администрација преку постојано јакнење на административните капацитети и создавање на добро обучени и професионални државни службеници.

Одредбите на овој Закон даваат правна основа и база во обидот да создадеме одговорна државна администрација, но истите се недоречени или не упатуваат на на-

соки за поставување јасни правила и процедури кои ќе го затворат кругот на одговорноста.

Иако овој Закон беше изменет во насока на подобрување на одредени законски решенија во корелација со препораките на Европската комисија, да создадеме јака, добро обучена, ефективна, ефикасна и деполитизирана државна администрација, сеуште не се допре до суштински прашања што ќе создадат услови за одговорно и ефективно работење.

Со последните измени на Законот за државни службеници⁹⁰, законските решенија што ја третираат одговорноста претрпеа измени само со воведување обврска на државните органи за доставување на годишни извештаи за утврдените мерки на дисциплинска и материјална одговорност. Ако ја анализираме одговорноста на државниот службеник преку секојдневното работење, кое што треба да се остварува според јасни процедури треба да се постават појасно одредбите за одговорноста на државниот службеник. А тоа значи, сите одредби во Законот за државни службеници што се однесуваат на организацијата, овластувањата, вработувањето, мотивацијата, оценувањето, наградувањето се недоречени и истите треба да бидат доразработени преку подзаконски акти кои ќе дадат насока за одговорно, ефективно и ефикасно работење.

Согласно Законот за државни службеници, одговорноста е поставена хиерархиски. Со последните измени на Законот за државни службеници, државниот секретар го именува Владата на Република Македонија и тој иако влегува во групата на раководни државни службеници, не важат одредбите за дисциплинска одговорност согласно Законот за државни службеници⁹¹ и истата функција е подведена само под политичка одговорност. За разлика од нив пак секретарите во општините и другите генерални секретари се именувани од одговорните лица во органот на државната управа и истите подлежат на одредбите за одговорност содржани во Законот за државни служ-

⁹⁰ Член 76-а од Законот за државни службеници (“Службен весник на РМ” бр. 114/09) кој гласи: “., 1) Органот од членот 3 став 2 на овој Закон е должен да достави годишен извештај за изречените мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност на државните службеници, најдоцна до 31 јануари во тековната година, за претходната. 2) Содржината и формата на извештајот од ставот 1 на овој член се утврдува со акт на Агенцијата.”

⁹¹ Член 11-а од Законот за државни службеници (“Службен весник на РМ” бр. 114/09) кој гласи: “1) Генералниот секретар го именува функционерот кој раководи со органите од членот 6-а став 1 на овој закон. 2) Државниот секретар го именува Владата на Република Македонија.3) Секретарот на градот Скопје и секретарот на општината го именува градоначалникот. 4) Мандатот на секретарот завршува со мандатот на органот кој го именува.5) По истекот на мандатот, секретарот од членот 10 став 1 на овој закон се распоредува на работно место со звање што го имал пред да е именуван за секретар.

беници. Во врска со ова, потребно е Законот да даде попрецизни насоки за постапките за одговорност, индикаторите за одговорност, како ќе се следи нивната работа, има многу неразјаснети прашања кои се многу значајни да можеме да ја следиме работата на овој вид раководни државни службеници.

За повреда на службената должност од страна на другите категории државни службеници, Законот за државни службеници предвидува дисциплинска одговорност.

Одговорноста за сторено кривично дело, односно прекршок не ја исклучува дисциплинската одговорност на државниот службеник. Законот за државни службеници предвидува два вида на дисциплинска одговорност, дисциплинска неуредност и дисциплински престап.⁹²

Под дисциплинска неуредност е подведена полесна повреда на угледот на службата и угледот на државниот службеник, а тоа е: Недоаѓање на работа во определено време и одење на работа пред истекот на работното време и покрај опомената на непосредно претпоставениот државен службеник; неуредно чување на службените списи и податоци; неоправдано недоаѓање на работа до два работни дена во текот на една календарска година; неносење на ознаките на личното име, ако таква обврска постои; неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот службеник односно функционер кој раководи со органот, за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од 24 часа и одбивање на стручно оспособување и усовршување на кое државниот службеник се упатува.⁹³ За дисциплинската неуредност може да се изрече јавна опомена или парична казна во висина од 10% од едномесечниот износ на платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на дисциплинската неуредност во траење од еден до три месеца.

Како дисциплински престап согласно Законот за државни службеници се сметаат следните повреди на работните должности, а тоа се: неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност; изразување и застапување на политичко уверување во вршењето на службените задачи; од-

⁹² Член 65 а од Законот за државни службеници, (“Службен весник на Република Македонија “ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009).

⁹³ Член 67 а од Законот за државни службеници, (“Службен весник на Република Македонија “ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009).

бивање да се даде или давање на неточни податоци на државните органи, правните лица и граѓаните, доколку давањето на податоци е пропишано со закон; незаконито располагање со материјалните средства; одбивање на вршење на службените задачи од работното место на кое е распореден или одбивање на наредби од министерот, односно функционерот кој раководи со органот, односно раководен службеник; непочитувањето на актот донесен од одговорното лице за извршувањето на функциите во органот за време на штрајк; непреземање или делумно преземање на пропишани мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети; предизвикување на поголема материјална штета; повторување на дисциплинска неуредност; примање на подароци или друг вид корист; злоупотребата на статусот или пречекорување на овластувањата во вршењето на службените задачи; злоупотреба на боледување; оддавање класифицирана информација со степен на тајност определен согласно со закон; внесување, употреба и работење под дејство на алкохол или наркотични средства; непридржување кон прописите за заштита од болест, заштита при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и повреда на прописите за заштита на животната средина; поставување на личниот финансиски интерес во судир со положбата и статусот на државниот службеник и навредливо или насилничко однесување.⁹⁴ За дисциплинскиот престап законодавецот предвидел три типа на казни и тоа: парична казна од 10% до 30% од едномесечниот износ на платата исплатена на државниот службеник во месецот пред извршувањето на дисциплинскиот престап во траење од еден до шест месеца; распоредување на работно место во пониско звање, во траење од шест месеца до една година, а по истекот, државниот службеник се враќа на работно место во звање на кое бил распореден пред изрекувањето на дисциплинската мерка и престанок на вработувањето, кога настапиле штетни последици за органот, а притоа не се утврдени олеснителни околности за државниот службеник кој го сторил престапот⁹⁵.

⁹⁴ Член 68 од Законот за државни службеници (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009).

⁹⁵ Член 68, став 2 и 3 од Законот за државни службеници (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009).

Законодавецот ја опишал дисциплинската постапка, но недопрецизирал одредби кои ќе упатуваат на утврдувањето на одговорноста. Така, отпочнувањето на дисциплинска постапка е право на непосредно претпоставениот државен службеник, а иницијативата е оставена како право на секој државен службеник. Кога треба да се спроведат практично овие дисциплински постапки, тогаш одговорното лице се соочува со низата недоречености. Законодавецот не укажува дека секоја од овие мерки треба точно да се доработи и прецизира преку точно утврдени процедури, за да може истата да се изрекува и да стане правило во еден орган. Значи, за секоја ставка што е таксативно наброена и што се смета за дисциплинска неуредност, да бидат прецизно утврдени сите индикатори кои ќе упатуваат на докажување на истите преку воспоставени јасни процедури, и во таков случај прибегнувањето кон вакви мерки ќе биде правило во еден орган, еднакво за сите, а не да биде исклучок “доколку некогаш не го сакаме” ќе прибегнеме кон изрекување на вакавата мерка. Ова истражување покажа дека ретка појава е примената на дисциплински постапки како инструмент за создавање одговорна администрација поради неразјаснетите процедури за затварање на кругот на одговорноста. Како илустрација, престапот “одбивањето на вршење на службени задачи” треба јасно да се прецизира во кои случаи тоа одбивање е повреда на службена должност, поради тоа што државниот службеник во заштитата на своите права има право да одбие работна задача ако истата е незаконита и неуставна.⁹⁶ Тоа значи, дека треба јасно да се прецизира и доработи како на кој начин државниот службеник го предупредува претпоставениот, инаку предупредувањето претпоставениот може да го свати како одбивање на работна задача и може да прибегне кон мерката утврдување на одговорност на државниот службеник. Сите недоречености оставаат простор на

⁹⁶ Член 19 од Законот за државни службеници (“Службен весник на Република Македонија “ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009) кој гласи:” (1) Државниот службеник е должен да ги извршува наредбите на министерот односно функционерот кој раководи со органот од член 3 став (2) на овој Закон, односно на непосредно претпоставениот државен службеник и да постапува по нив во согласност со Уставот, со закон или со друг пропис. (2) Ако државниот службеник смета дека наредбата од став (1) на овој член не е во согласност со Уставот, со закон и со друг пропис должен е за тоа да му укаже на тој кој ја издал наредбата. (3) По повторената наредба, во смисла на став (2) од овој член, дадена во писмена форма, државниот службеник ќе постапи освен ако оцени дека нејзиното извршување претставува кривично дело и веднаш за тоа ќе го извести непосредно повисокиот претпоставен државен службеник од оној кој ја издал наредбата. (4) Ако државниот службеник не го предупреди непосредно претпоставениот државен службеник дека наредбата е неуставна, односно незаконита и ќе ја изврши, тој ќе одговара за нејзиното извршување, како и непосредно претпоставениот државен службеник.

дискреционо право и самоволие што може да биде на штета на државниот службеник. Од друга страна, во Законот за државни службеници⁹⁷ освен поправната мерка да се прераспореде во пониско звање само во рок од шест месеци и двапати во рок од пет години да биде оценет со оценка не задоволува, како мерка за престанок на работен однос, како и другите дисциплински мерки претставуваат благи поправни мерки и истите се рефлектираат врз односот на државна администрација кон одговорното работење.

Законот за државни службеници ја вовел категоријата материјална одговорност, во случај кога државен службеник е одговорен за штета која на работа или во врска со работата намерно или од крајна небржност, ја предизвикал на органот каде што е вработен. За утврдувањето на одговорност од ваков вид, органот формира Комисија за утврдување на материјална одговорност на државниот службеник. Постапката за утврдување на материјална одговорност неможе да се поведе ако поминале 60 дена. Ваквата постапка треба да биде прецизно разработена со процедура во органот во која што ќе се детектираат сите прашања што се битни за докажувањето на одговорноста на службеникот што ја предизвикал материјалната штета. Доколку, непостојат јасни одредби неможеме со сигурност да тврдиме дека ќе можеме да ја докажеме одговорноста на службеникот. Доколку, службеник при вршењето на службената должност предизвикал штета кон трети лица органот каде што е вработено лицето е должен да ја надомести штетата. Категоријата материјалната одговорност е новина во овој Закон и практична примена на истата речиси нема. Доколку, се разработат процедурите за работа во делот на другите типови на дисциплински постапки, секако ќе дојде како неодољна потреба за доработувањето на категоријата материјална одговорност.

Кај останатиот дел од државната администрација кои што немаат статус на државни службеници, одговорноста е уредена со правни норми содржани во Законот за работни односи. Така, одредбите за одговорност на државната администрација може да ги црпи од одредени закони што се заеднички за сите административни работници, како што се Законот за Владата на РМ, Законот за организација и работа на

⁹⁷ Членовите 74, 75 и 76 од Законот за државни службеници (“Службен весник на Република Македонија” бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009).

органиците на државната управа, Законот за општа управна постапка⁹⁸, Законот за управните спорови⁹⁹ и други подзаконски акти правилници, уредби, заклучоци и др. Поединечни одредби за одговорност на државната администрација се содржани во посебни закони со кои се уредува работата на органот на државната управа. Во голем дел е оставено дискреционо право на првите луѓе во органиците на власта да донесуваат подзаконски акти за разработка на системот на одговорност на државната администрација, што во голем дел и не постои, а доколку постојат такви документи истите се разнообразни, не се идентични во методолошката и правната поставеност.

2.2.2. Практиката во Република Македонија – наоди од досегашни истражувања

Наодите од досегашните истражувања во голема мера се насочени кон спроведување на ефикасна реформа и создавање на нова државна служба во која ќе бидат вработени одговорни, мотивирани, деполитизирани, ефективни и ефикасни државни службеници. Така, ако ги согледаме наодите од многубројните проекти и истражувања како и препораките ќе видиме дека истите овозможиле реформите да се движат во нагорна линија, односно да настанат измени во законите како и да се донесат голем број нови закони во насока на остварување ефективна реформа на јавната администрација. Така, со истражување од страна на УНДП, Извештај за рано предупредување, март 2006 година довербата во Владата и институциите во Македонија е многу мала скоро 52% од граѓаните немаат доверба во Владата. Затоа концептот на создавање јавна вредност од страна на јавните институции, администрацијата и јавните услуги претставува промена во однос на тоа како јавната администрација се перцепира од јавноста, дека вработените во јавната администрација се над системот, а не дека се таму за да и служат на јавноста. Постојат разни идеи што јавниот сектор треба и што може да нуди како јавна услуга на доброволна или пазарна основа, за тоа што и во колкав степен треба да биде базирано на законска основа и каква јавна услуга да се

⁹⁸ Закон за општа управна постапка (“Службен весник на Република Македонија “ бр. 38/05, 110/08).

⁹⁹ Законот за управните спорови (“Службен весник на Република Македонија “ бр. 62/06).

нуди. Иако постои некоја широка рамка во демократскиот пристап кон јавната администрација и услугите, сепак од нив се очекува да покажат:

- политичка неутралност, легитимитет и одговорност пред демократската влада и луѓето, да остварат соработка со граѓаните и да ја стекнат нивната доверба;
- совесно, коректно и неподмитливо управување со јавните ресурси;
- фер односи во нивната работа, отвореност за критики и предизвици, ефикасност во користењето на ресурсите при пружањето на јавни услуги;
- висок квалитет и соодветен обем на услугите кои ги пружаат, како и истите да одговараат на вистинските потреби на граѓаните;
- услугите кои ги нудат навистина водат кон долгорочни бенифиции на општеството во целина, поголеми отколку што можат да се постигнат на други начини.

Ако јавната администрација и услугите можат да ги задоволат сите овие пет области на критериуми, тогаш може да се каже дека тие се во корист на општеството – создаваат јавна вредност. Премногу потенцирање или запоставување на било која област придонесува за намалување на јавната вредност на долгорочен план, без оглед на краткотрајните бенифиции. Процесот на европска интеграција го одредува приоритетот на Македонија да ја развие јавната администрација да биде способна да го достигне нивото на сигурност на европскиот административен простор и да одреди соодветен праг на прифатливост на принципите, процедурите и административните структурни договори на Унијата. Сепак, Македонија како земја-кандидат за членство во Унијата мора да постигне еден стандарден минимум на квалитет и сигурност на јавната администрација.¹⁰⁰ Со други зборови, реформата на јавната администрација треба да допринесе да се исполнат критериумите за членство на РМ во ЕУ, односно да се изгради администрација која ќе биде способна успешно да се справи со процесот на преговори за членство во Унијата и уште поважно, администрација која ќе биде способна ефикасно и ефективно да го транспонира и имплементира европското законодавство. Покрај овие важни хоризонтални реформски зафати, чија основна цел е да се изгради јавна администрација која применувајќи ги заедничките европски админи-

¹⁰⁰ М. Ристеска, (2006) Реформа на јавната администрација во Македонија и создавање јавна вредност, Политичка мисла Скопје, стр. 33-37.

стративни принципи и стандарди успешно ќе функционира во т.н. „Европски административен простор“, „секторските“ реформи заради приближување на македонското кон европското законодавство спроведени досега веќе имаа и ќе имаат уште поинтензивно влијание врз административната структура во Република Македонија, пред се заради воведувањето на нови институции во системот, но и заради потребата од институционално зајакнување на постојните.

Од усвојувањето на стратегијата за реформи на јавната администрација во Република Македонија е постигнат напредок во следните области: воведена е институцијата обдусман, донесен е Законот за државна ревизија¹⁰¹, воспоставена е внатрешната ревизија и направени се измени во Законот за јавни набавки каде што се предвидени нови процедури за спроведување на набавките, донесен е Законот за спречување на корупцијата и Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, воведен е колегиумот на државните секретари за координација реформските процеси на национално ниво што се покажа успешен при одговорите на прашалникот на Европската комисија, воведени се секторите за стратешко планирање за координација на политиките, анализа на мониторинг во рамките на Генералниот секретаријат на Владата. Новата листа на задачи кон кои треба да се сврти Македонија се: воведување на систем на одговорност; анализа на политики и влијание на легислативата врз економијата и општеството во рамките на министерствата, а не само во Генералниот секретаријат; процесот на децентрализација ги доближува јавниот сектор и услугите поблиску до граѓаните, но не предвидува мерки за следење на јавното задоволство од услугите; воведување стандарди за јавни услуги; развој на систематски прегледи на мислења и очекувања на граѓаните како потрошувачи на јавни услуги преку квантитативни и квалитативни мерки; развој на политики за прибирање жалби и поплаки од граѓаните/потрошувачите; пилотирање на решенија за промоција на професионалноста на јавните услуги. Воведувањето на овие мерки ќе придонесе кон зголемување на довербата и легитимитетот на јавната администарција и услугите и ќе доведе до професионално и ефикасно раководење со јавните сектори, што директно влијае кон создавање јавни вредности.

¹⁰¹ Закон за државна ревизија пречистен текст (“Службен весник на Република Македонија “ бр. 73/04).

Во Извештајот за системот на националниот интегритет¹⁰² во врска со поставеноста на работните места на државните службеници согласно Законот за државни службеници, оценките се дека системот на работните места, механички и премногу некритички е пресликан од традиционалниот британски управен систем (кој што е репер за многу други системи од вестминистерскиот правен модел), само затоа што таму дава резултати, а всушност тоа е неадекватно инпланитирање на “страни тела” во социо-политичкиот амбиент на една транзициона земја како нашата. Оценките се дека системот на работни места може да биде оптимално применет кај нас само на селективно-дефинирана и рестриктивна основа за највисоките управно-раководни места. Тоа значи, освен за министерот, заменик министерот и државниот секретар, тоа би се однесувало за сите директори што ги водат дирекциите како органи во состав на едно министерство.

Според ова истражување, оценките се дека поадекватен систем за унапредување на службата кај нас е системот на кариера, кој во себе ги обединува автоматскиот и отворениот систем, што значи напредувањето во службата повторно е натпревар, но внатре во органот, врз основа на строго утврдени пишани правила (тврда процедура). Така, треба да се изградат критериуми во поглед на стручната квалификација, стажот, професионалните резултати и способност на раководството за да може да се избегнат непотистичките бизнис интереси и конјуктурните потреби на факторите кои одлучуваат за овие исклучително сериозни прашања. Спротивно, решенијата од типот на “револуционерното” промовирање на системот на работни места се неефикасни и овозможуваат создавање на непрофесионална, а со тоа неефективна и неефикасна државна администрација. Доколку остане ваквиот систем на работни места, тоа ќе значи потврда за одобрување на сите аномалии, девијации, неправди и што е најважно тотално дисфункционирање на управата, од причина што во Законот за државни службеници е предвидена постапка за напредување на државни службеници само во рамките на четири кариерни групи, во рамките на едно исто звање. Напредувањето во повисоко звање, Законот за државни службеници го регулира со системот на работни места, што подразбира пополнување на работното место по пат на објавување јавен оглас при

¹⁰² Во истражувањето на С. Тасева со соработници Љ. Арнаудовски, Т. Стојановски, В. Узунов, З. Бојаровски, С. Клековски, Извештај- Систем за национален интегритет (2002), преку спроведено истражување за Системот за национален интегритет Република Македонија, Транспарентност Македонија.

што во една непрецизирана постапка за вработување сосема е извесно дека на “мала врата” ќе влезе “споилс- системот” со сите негови негативни консеквенци по формалната организација. Од друга страна, задолжително мора да се има во предвид дека напредувањето во службата е значаен институт во кариерата на еден државен службеник како единствен морален, духовен и професионален стимул, а тоа значи дека иститот треба да предвиди додатоци на плата по основ на кариера и да се предвидат силни законски решенија во насока на мотивација на државната администрација. Со сегашната примена на универзалниот “мерит систем” имаме демотивирана државна администрација, а со тоа се остава простор за влегувањето на корупцијата во државната администрација.

Оценките се дека во земјите чишто системи за наградување на државните службеници се компетитивни со приватниот сектор имаат многу помала корупција.

Според ова истражување сегашниот систем за вработување на државни службеници е единствено прифатлив за приправниците. Напредувањето во службата не може да биде супституирано со пријавувањето на јавен оглас за слободните раководни и стручни работни места од следните причини затоа што овозможува да се пријавуваат лица кои реално уште во старт не ги исполнуваат условите затоа што немаат искуство во органот каде што е предвидена потребата од тоа работно место. Значи со воспоставен систем на кариера со строги правила ќе овозможи ваквите работни места да ги добијат стручните и компетентните за тоа работно место. Ова истражување акцентот го става на институтот деградација. Наодите се дека Законот за државни службеници нема одредби во врска со ова, а праксата покажува дека се деградираат државни службеници и по неколку скалила, при што многу често се доведени во прашање егзистенцијалните услови, а сето ова се спроведува без претхода постапка и соодветни докази. Постапката за вработување и селекција на државните службеници, како и постапката за оценување на државните службеници се утврдуваат со подзаконски акти, оценката е дека ваква осетлива материја треба да биде законски определена, од причина што во услови кога сеуште не се почитуваат и применуваат законите многу тешко е да се очекува дека ваква осетлива материја е доволно да биде утврдена со подзаконски акти. Оценките од ова истражување се дека за спроведување на Законот за државни службеници постојат премногу подзаконски акти што по дефиниција значи дерогирање на законодавството.

Трудот реформа во управата¹⁰³ се осврнува на прашања за поуспешна управна реформа. За да биде реформата успешно изведена потребни се две работи: добра реорганизација на постојната управна структура и зголемување на нивната моментна ефикасност. Притоа, да би се постигнало тоа, потребно е реформата да се остварува истовремено на три нивоа: организационо, финансиско и кадровско. Проблематизирањето на прашањето за потребите од реформи во државната управа, покрај другото е мотивирано и од фактот што кај нас постои потреба од управна реформа. Тој преку конкретни искуства за обука на јавни службеници како примери од други земји да се пристапи кон осмислување на стратегија за образование на јавните службеници во нашата земја. Според овој труд во нашата земја неопходно е да се изгради национална стратегија за модерно образование и обука на кадрите во јавната управа.

Во рамките на проектот за утврдување на потребите од обуки – резултати и планирани активности 2008 година, реализиран е прашалник со цел да се утврди степенот на административните капацитети за имплементација на НПАА процесот и ЕУ интеграцијата. Целта на прашалникот е да се утврди степенот на вклученост на администрацијата во процесот на европската интеграција и тоа од аспект на степен на поврзаност (зависност), вклученост, информираност, координација и да се изврши проценка на оптовареноста на работното место. Да се утврдат потребите од обуки и да се лоцираат проблемите како и да произлезат предлози за надминување на клучните недостатоци. Резултатите од овој прашалник ќе овозможат да се создадат смерници за градење на административните капацитети за имплементација на НПАА и ЕУ процесот, за подобрување на ориентацијата на Секретаријатот за Европски прашања за утврдување на приоритетите, дизајнирање на модели за Европски обуки и утврдување на нови потреби, насочување и усогласување на средствата од странската помош и инструментите од институционална надградба, обсег на администрацијата која ќе биде опфатена со ЕУ процесот, контекст на административни структури, функции и процеси според барањата на ЕУ и воведување на квалитет според стандардите и барањата на ЕУ. Како заклучок од прашалникот произлегоа следните препораки и тоа:

- дека административните капацитети се за 3-6 пати помали од потребните за спроведување на НПАА и процесот на Европската Унија, а тоа преставу-

¹⁰³ Гоце Галев (2004) *Journal for European Issues EVRODIJALOG* (Списание за европски прашања ЕВРО-ДИЈАЛОГ) стр 6.

ва многу озбилен недостаток и клучен приоритет (најтежок, најкомплексен, најдолгорочен BENCHMARK за напредокот на процесот). Административен капацитет претставува системот на државни службеници, развој на човечките ресурси, реформа на јавната администрација, мерење на одговорноста, кредибилитетот и озбилноста на државата;

- план за градење на капацитет, за секоја институција;
- примена на модели за управување со квалитет (CAF);
- за процесот на ЕУ, потребен е хармонизиран и систематски пристап во градењето на капацитети од три аспекта: институционален, меѓуинституционален и хоризонтален (заеднички);
- координиран систем на обуки, добар механизам за планирање, управување контрола и евалуација;
- ефективен систем на финансирање и усмерување на донациите;
- задолжително одвојување на 2-4% од буџетот на институциите за централен буџет на хоризонтални обуки;
- системска, таргетирана обука на одредени функции (иста обука, спроведена на ист начин, на таргет група со исти функции, под исти критериуми водена и тестирана);
- воведување критериуми на квалитет и проверка на квалитет, како услов за извршување на функции (работни места) поврзани со ЕУ (лиценци);
- воведување на стандардизиран, формален систем на едукација и реедукација, на вработените во јавната администрација.

2.2.3. Проекти и модели релевантни за предметот на истражување

Од донесувањето на стратегијата за реформата на јавната администрација конкретно за темата на ова истражување неможеме во целост да посочиме истражување или конкретен модел, меѓутоа има реализирано проекти кои во еден дел претставуваат основа за почеток да може да се надоградува системот на воспоставување на јасни процедури кои ќе упатуваат на лоцирање и затворање на кругот на одговорноста на вработените во државната администрација. Така, Агенцијата за државни службеници како надлежна институција за координација на активностите што се однесуваат на

стручното усовршување и обука на државните службеници, воедно и како промоција на ефикасното и ефективното работење на државните службеници донесе “Национален систем за координација на обуката и стручното усовршување на државните службеници во РМ”¹⁰⁴. Во рамките на овој документ е обврската за изготвување годишни програми за обука во сите институции опфатени со овој документ, со кои треба да се обезбеди систематски приод во координацијата, планирањето и спроведувањето на обуката на државните службеници во секој орган поединечно. Овие програми треба да придонесат во остварувањето на стратешките приоритети и цели, во реализацијата на годишните програми за работа и да овозможат планирање на потребните финансиски средства за обука во годишните буџети на институциите. Изработката и доставувањето на Годишните програми за обука го следи Агенцијата за државни службеници.

Во 2006 е донесена петгодишна Стратегија за обука на општинската администрација. Прашањето на обуката е уредено уште во оваа Стратегија во процесот на приближување кон ЕУ, донесена од Владата во 2000 година, при што од истата произлегоа оперативни планови за обука како значајни проекти во насока на обуката на општинската администрација¹⁰⁵.

Согласно заклучоците од Самитот во Солун 2003 година, заради поефикасно спроведување на реформата на јавната администрација и процесот на европска интеграција како чадор процес на реформите во општеството, беше преземена обврска и изразена подготвеност од страна на Европската Комисија при Европската Унија за формирање на регионална школа за јавна администрација. Во мај 2006 година, Република Македонија заедно со останатите земји од Западен Балкан го потпиша Протоколот за соработка за формирање на Регионално училиште за јавна администрација (РЕСПА)¹⁰⁶.

¹⁰⁴ “Националниот систем за координација на обуката и стручното усовршување на државните службеници во РМ”¹⁰⁴ (“Службен весник на РМ“ бр. 91/05).

¹⁰⁵ Во однос на општинските администрации и потребата од стручно обучување особено заради процесот на децентрализација, врз основа на потпишаниот Меморандум во 2003 година, Трилателарниот комитет за координација на обуките на локално ниво (МЛС; АДС и ЗЕЛС), со поддршка на UNDP изработи „Анализа на потребите за обука на државните службеници на локално ниво“ и „Насоки за подготовка на годишна програма за обука“, што како краен производ резултираше и со „Програма за обука и стручно усовршување на државните службеници во општинската администрација“.

¹⁰⁶ По потпишувањето на Протоколот, одржани се три состанока на Управниот Комитет на кои се усвои Деловникот за работа на Комитетот, разгледан е планот 354 на активности за наредните две години и календарот за нивно остварување и отпочната е реализацијата на некои од активностите. Така на пр., согласно планот на активности, на предлог и во организација на ОЕЦД /СИГМА, во соработка со АДС,

Заради согледување на состојбите и утврдување мерки и активности за поефикасно управување со човечките ресурси, Генералниот секретаријат на Владата, во соработка со АДС, во декември 2005 година изготви Анализа за човечките ресурси во државната управа - состојби, управување, развој и предизвици и Акциски план за спроведување на заклучоците и препораките содржани во Информацијата во јануари 2006 година.

Врз основа на Стратешкиот план и законските одредби, и поради потребата од зајакнување на капацитетите на „центарот на владата“ и министерствата за креирање конзистентни и одржливи политики¹⁰⁷, нивна анализа, координација и ефикасна имплементација, во рамки на Генералниот секретаријат во изминатите години се направени повеќе реструктурирања преку формирање на сектори со нова функција.¹⁰⁸

Владата со Одлука за воведување гилотина на прописите од ноември 2006 година, ја отпочна регулаторната реформа како институционален механизам за преиспитување на прописите заради нивно поедноставување како и за укинување на одредени бирократски постапки, со намалување на коруптивните дејствија и подобрување на бизнис климата.

Моделот на самооценка КАФ (Common Assessment Framework) иновација веќе применлива во Европа и проектни активности кај нас

Јавната администрација се соочува со слични предизвици во сите делови на светот заради потребата од воведување на новини во работењето и подобрување на нејзината ефективност и ефикасност. Модернизацијата на администрацијата не само што

во ноември 2006 година во Република Македонија се одржа Регионална конференција на тема „Регулаторен менаџмент“, како прва активност на РЕСПА.

¹⁰⁷ Со цел јакнење на капацитетите на министерствата за подготовка на високо квалитетни предлози, консултации и оценка на влијанијата, во јануари 2007 година Генералниот секретаријат издаде Прирачник за креирање политики. Во 2006 година Генералниот секретаријат организираше 2 обуки за подобрување на работата на министерствата за подготовка на законите и развој на политики, а во февруари 2007, спроведе обука за примена на Прирачникот за креирање политики.

¹⁰⁸ Формирани е Сектор за анализа на политики и координација, во чиј состав е Одделението за реформа на јавната администрација и Одделението за соработка со невладините организации, а формирани се и Сектор за стратегија, планирање и следење и Сектор за имплементација на Рамковниот договор. Во 2005 година формиран е и Сектор за економски политики и регулаторна реформа, кој во јануари 2007 година врз основа на Правилникот за внатрешна организација и согласно новите надлежности во функција на отпочнатата регулаторна реформа, се преименуваше во Сектор за економски политики и регулаторна реформа.

бара промени во нејзината стратегија и структура, туку бара и промени во основите начини на однесување.

Процесот од бирократска кон активна администрација е процес на организациско учење кои може да се примени само преку воведување на промени во културата на однесување и живеење. Заради тоа, може да се забележи дека улогата на вработените е огромна во целиот овој процес на реформи. Порај ова, во последните години постојат голем број на различни квалитативни менаџмент системи (ISO 9000:2000, the excellence model, European Foundation for quality management model) кои нудат поддршка и ги водат јавните организации кон постојано испитување на нивните врски со клиентите и барање на подобри решенија за работа. КАФ (Common Assessment Framework што значи: заедничка рамка за оценка) претставува една од оние алатки кои имаат се поголема употреба во однос на квалитативна поддршка во организациите и за градење на цврста основа за еден од квалитативните системи со целосно вклучување на вработените.

КАФ е заедничка работна рамка за подигнување на квалитетот во јавните организации во Европа и исто така претставува модел за само проценка. Развиен е во 1998-та година од страна на Групата за иновации во јавниот сервис, која претставува неформална работна група поддржана од страна на Генералниот директорат на ЕУ, која има за цел да промовира размена на искуства и практики, како и соработка со цел пронаоѓање на нови иновативни начини за модернизација и испорака на административни и јавни услуги.

Базиран е на квалитативниот концепт на Европската Фондација за квалитативен менаџмент (EFOM модел) претставува значаен чекор кон квалитативно подобрување во рамки на јавните организации (особено во локалната самоуправа). КАФ или заедничката работна рамка за само-проценка, претставува иницијатива на Европскиот Институт за јавна администрација за институционализација на потребата за постојано подобрување на работата на јавната администрација. Исто така претставува вид на транзитивно решение за оние организации кои сеуште ги немаат применето некои од квалитативните менаџмент системи и механизам за контрола за организациите кои применуваат одреден квалитативен менаџмент систем (на пример ISO 1900:2000).

Сите јавни организации, вклучително и локалната влада, немаат природен мотив за промена. Профитот, кој е впрочем водечката сила во светот на бизнисот, не игра голема улога во административните организации, затоа промените кои инаку би воделе кон поголем профит, не се поле на нивен интерес. Како и да е, концептот на добро

владеење носи промена на фокусот на јавната администрација во последните декади и бара нови начини на размислување. Создавањето на квалитетен концепт на добро владеење е концепт на создавање доверба, соработка и заеднички став за добра промена на сите негови учесници.

Јавниот сектор треба да биде насочен кон задоволување на потребите на граѓаните на ефикасен, транспарентен и одговорен начин. Цивилното општество и приватниот сектор треба да развијат свесност и одговорност кон јавните работи.

Примената на моделот на добро владеење е една од клучните цели на владините реформи во секоја земја. Тој имплицира значајни промени и вметнува нови карактеристики на вредностите: кориснички насочено делување наспроти бирократијата, отвореност и транспарентност наспроти ограничениот пристап, тајниот протокол и доверливост на информации, владеење на правото наспроти примената на авоткратијата во вршењето на јавните работи и дава ново знаење на поимите на ефективност и ефикасност. Највисокиот идеал на овој модел е постојано споредување со најдобрите начини (поврзани со разни практики и постигнувања) за имплементација на најдобрите решенија во организациите.

Организациите кои го применуваат овој модел не се гледаат себеси како “црна дупка,, во која не се можни никакви промени, туку како субјект кој станува свесен за своите добри и лоши страни и кој планира да изврши одредени промени во зависност од интересите на сите негови учесници. Ова секако дека е различен пристап кон внесување на промени во однос на постоечките во рамки на одредени проекти кои советуваат различни решенија или повисоко ниво и кои напорно се трудат да направат „магична напивка,, за сите и со тоа да создадат владеење по нивен терм.

КАФ системот има четири основни цели:

- 1) Да определи единствени карактеристики типични за секоја јавна администрација;
- 2) Да служи како модел за оние кои да ја подобрат работата на нивните организации;
- 3) Да служи како фактор за врска помеѓу различните модели во квалитативниот менаџмент;
- 4) Да промовира бенчмаркинг во рамки на локалните влади;

- 5) Претставува механизам кој вклучува учење, дистрибуција на информации и прифаќање на најдобрите практики за вршење на одредени активности во цел подобрување на работата односно „подобрување базирано на други примери“.

Дополнително, промотерите на КАФ тврдат дека овој модел нуди:

- Евалуација базирана на искуство;
- Метод кој овозможува конзистентност на одбраната патека и консензус за потребите кои треба да бидат исполнети со цел да се постигне подобрување;
- Евалуација според критериумите кои се широко распространети во Европа;
- Мерка за мерење на прогресот во текот на времето преку периодични само-процени;
- Врската помеѓу целите и стратегиите како и процесите преку кои истите се постигнуваат;
- Метод кој се користи за фокусирање на оние активности за подобрување кои се најзначајни во владеењето;
- Шанса за промоција и взаемна размена на добри практики во рамки на одредена владина структура како и помеѓу различни;
- Метод за поттикнување на ентузијазмот кај вработените преку нивно инволвирање во процесот на воведување на мерките за подобрување на работата;
- Шанса за идентификација на прогресот и нивото на постигнувања;
- Метод кој интегрира различни иницијативи за прашањата на квалитет во рамки на вообичените активности.

КАФ- Бенчмаркинг пристап

Во погоре наведеното го посочивме бенчмаркинг концептот како добро решение за локалната влада односно квалитетно алтернативно решение за понатамошните реформи и воведување на принципот на добро владеење на локално ниво. И додека во минатото решенијата за локалната влада беа креирани на централно ниво, во денешно време се случува сосема обратното.

Имено, заедничко мислење е дека не постои единствен модел кој може да се примени во сите влади, но постојат доволно аналитични и заедничко прифатени меха-

низми кои по потреба можат да бидат воведени на локално ниво, доколку немаме потреба „да го измислиме тркалото, односно да ги правиме истите грешки што другите пред нас ги направиле додека ги развивале и имплементирале овие методи”. Реформата на вредносните системи и моделите на однесување во локалните влади примарно се гледа како процес на учење, а не нешто што може да се направи во еден здив. Додека овој процес постојано се надополнува и изменува, локалните влади сеуште бараат работна рамка која ќе ги постави основните принципи за секој елемент од нивната трансформација, а тоа е возможно само преку процесот на бенчмаркинг. Секако дека најголемата предност е можноста за надградба на позитивните резултати од процесот на реформите и нивно аплицирање во поголем број на владеења. Постојат голем број на дефиниции за бенчмаркинг но, примарно тие вклучуваат учење, размена на информации и прифаќање на најдобри практики кои имаат за цел подобрување на работата.

Наједноставно бенчмаркинг претставува: „Лично подобрување базирано на учење од другите. Во пракса, содржи: идентификација на разликите во изведувањето на работите, барање на соодветни решенија за подобрување, имплементација на решенија и процес на набљудување заедно со бенефит анализи. Во поширока смисла, бенчмаркинг претставува компаративно квалификување на работата. Во потесна смисла, претставува процес на идентификација и апликација на најдобрите практики со цел подобрување на извршувањето на работите.

Успешен бенчмаркинг, во текот на кој се подобруваат лошите изведби на работите, резултира во значајна и опиплива корист, која е неопходна за:

- Постепени промени во самото функционирање и неговиот однос кон промените;
- Квалитативни и продуктивни подобрувања;
- Подобрувања во начинот на мерење на изведувањето на работата;

Бенчмаркингот може исто така да има позитивно влијание на аспектите потребни за поддршки на континуираното подобрување, како:

- Зајакнување на свесноста за изведувањето на работата и поголема отвореност во врска со сродните јаки и слаби страни;
- Учење од грешките на другите и поголема доверба во развојот и примената на нови пристапи;

- Поголемо вклучување и мотивација на персоналот во управувањето со промените;
- Зголемена спремност за размена на решенија за заеднички или слични проблеми и постигнување на договор кој е потребен за спроведување на тие промени;
- Подобро разбирање на пошироката слика и добивање на поголема перспектива на взаемните активни фактори (или актери) кои овозможуваат подобра имплементација на добрите практики;
- Зголемување на задоволството на граѓаните од работата на административните јавните сервиси.

КАФ методологијата е еден вид на бенчмаркинг односно негова континуирана примена во работата на јавните организации. И додека неговата употреба е сеуште во рана фаза во земјите на Балканот, резултатите од примената на оваа методологија во земјите како Велика Британија, Шкотска, Холандија, итн. се повеќе од очигледни.

Проекти со примена на КАФ методологијата

Како пример за спроведување на КАФ моделот ќе презентирам неколку проекти каде што е применета КАФ методологијата со резултатите од истражувањето:

Прв пример во Босна и Херцеговина (БиХ) Испитување на случај “Воведување на единствена методологија (Заедничка работна рамка за процена) за само-евалуација на локална самоуправа”.¹⁰⁹ Како основа е земена транзицијата во БиХ, особено транзицијата на локално ниво која го следи концептот на добро владеење, што претставува *ad hoc* процес базиран на „реализирање проекти“ односно базиран на редицајнирање на локалната влада преку различни проекти кои имаат за цел да ги промовираат принципите на добро владеење и да го подобрат квалитетот на владеењето на локално ниво. Поради тоа што ресурсите за спроведување на ваквите активности биле ограничени, дел од локалната администрација немала можност да учествува во ваквите проекти поради што е создаден голем јаз помеѓу добрите и помалку добрите (лошите) општини.

¹⁰⁹ Title: Caf and Europe Authors: Snežana Mišić, MDP project manager Aleksandar Draganić, consultant, EDA Banja Luka. BiH, 2009. Изворот е електронски со адреса http://www.ba/text/CAF_article_eng.doc.

Заради не постоење на јасна методологија за евалуација на локалната администрација било речиси невозможно да се спроведе соодветна споредба и да се дадат одговори на значајните прашања како: Што е она што ги прави одредени општини подобри од другите? И кои се резултатите и во кои области? Пред имплементацијата на КАФ методологијата на локално ниво во БиХ било невозможно без сериозни инвестиции да се идентификуваат случаите на најдобри практики во локалната администрација односно практиките кои можат да станат стандарди и во иднина и да бидат употребени од поголем број на општини.

Кон решавање на проблемот земен е бенмаркингот (бенч-учењето) може да биде гледано како една алтернатива на политиките за трансформација на локалната администрација преку проекти и воспоставување на ориентација кон квалитетот.

Формирањето на бенчмаркинг работна рамка и работата со локалната администрација за негово имплементирање беше неопходно со цел да се комплетираат резултатите од реформите на локалната самоуправа. Бидејќи КАФ методологијата, помеѓу другото, е алатка базирана на концептот на извонредност која овозможува споредување со другите, воведувањето на единствена методологија особено придонесува за квалитативна стандардизација на локалната самоуправа во БиХ на принципот кој овозможува подобрите општини да станат пример на однесување, модел и мотивација за помалку успешните општини. Апликацијата на оваа методологија едноставно овозможува „послабите“, општини да увидат каде заостануваат и да ги идентификуваат начините како можат да ги отстранат нивните слабости преку внесување на решенија и практики од „подобрите“ општини. Ова е далеку поевтин и побрз пристап за подобрување на квалитетот на локалната администрација во БиХ споредено со воведувањето на ИСО стандардите.

Целта на проектот е дефинирана како потреба за имплементација на алатки и методологија (приспособена КАФ методологија) која може да придонесе за професионална стандардизација на локалната влада во БиХ и нејзино балансирано подобрување и усовршување. Утврдената потреба за внесување на стандарди во врска со понатамошниот развој на локалната влада се покажа како значително успешна имајќи ја во предвид потребата на јавната администрација за фокусирање кон лидерство, стратегија и планирање, менаџмент со човечки ресурси, управување со промени и процеси, партнерства и ресурси, како и работа со клиенти, вработени и поширока околина. Не е доволно само да се компјутеризира, модернизира и вклучи јавната администрација во не-

кој поширок контекст на транспарентност односно да се воведат нови стандарди за јавни набавки со цел да се гледа на овие општини како добри и не-бирокупатски. Потребно е воведување на нова организациона култура која ќе спроведува постојани механизми на ревизија на вршењето на работата во врска со најзначните прашања од кои зависи квалитетот на работата на локалната администрација. Преку креирање на заедничка рамка за само евалуација и нејзината примена во локалната администрација, се воведува постојана потреба за ориентација кон подобри резултати и фокусирање кон постојано подобрување во сите сегменти на работењето. Може слободно да се заклучи дека без систематска ориентација кон (потребните) промени нема да има трансформација на бирокупатскиот во модерен кориснички систем базиран на концептот на нов јавен менаџмент.

Како резултати од истражувањето е произлезено дека моменталното искуство во работата на локалната влада во БиХ покажува дека методологијата е во целосна хармонија со нејзините потреби и приоритети. Резултатите добиени врз основа на процесот на само евалуација често не се употребуваат целосно за активно планирање и подобрување на работата на локалната администрација иако истите се од висок квалитет и можат да бидат особено корисни во процесот на донесување на одлуки. Причините за ваквиот став се засноваат на недоволното учество на раководителите на општините во примената на оваа методологија заради различни причини, како недоволна мотивација, игнорирање на проблемите или слично. Ова секако не го намалило значењето на резултатите постигнати од страна на вработените во општините кои учествувале во КАФ тимовите за самоевалуација.

Претставниците од локалната администрација кои работеле на апликацијата на КАФ методологијата, заклучиле дека таа е целосната компатибилна со многу други проекти кои се ориентирани кон воведување на принципите на добро владеење во нивната работа. Особено е значајно да се спомене дека локалните влади кои го аплицирале системот за квалитативен менаџмент ISO 1900:2000 го презедоа КАФ како целосно компатибилен механизам за понатамошно усовршување. Вработените во општините забележале уште еден значаен ефект од воведувањето на КАФ односно формирање на систем на вредности и организациона култура. Генерално, вклучените општини имале позитивен став за КАФ методологијата и нејзиното воведување во работата особено поради фактот што истата не бара дополнителни ресурси (човечки и материјални). За време на реализацијата на проектот процесот на учење и размена на добри практики помеѓу

општините бил особено забележан, истиот се базирал на размена на информации собрани од самоевалуацијата и преку порталот за локална самоуправа (IPULS). Резултатите од воведувањето на КАФ може да бидат сумирани на следниот начин:

- КАФ методологијата и инструментите за локално владеење се целосно приспособени;
- 30 општини се едуцирани за употребата на КАФ;
- Прирачникот „Како да се подобри локалното владеење преку употреба на КАФ методологијата,, е напишан и распределен во сите општини во БиХ;
- Формирана е дата база на КАФ (електронски прашалник);
- Резултатите од воведувањето на КАФ методологијата во 16 општини се воведени во дата базата на локалната самоуправа (IPULS) и во дата базата на Европскиот Институт за јавна администрација (EIPA)

За време на имплементацијата на КАФ методологијата, национален одговорен администратор за нејзиното спроведување била невладината организација од БиХ „Агенција за развој на претприемништво“ (EDA), што претставува нов и целосно иновативен пристап во работата со локалната администрација. Во досегашната пракса на имплементација на КАФ методологијата, државни институции за јавна администрација биле назначувани за национални администратори за КАФ. Главната причина за ваквиот избор во БиХ бил фактот што потенцијалните вредности и позитивни влијанија од имплементацијата на КАФ методологијата не биле препознаени од ниту една државна институција или организација која делува во рамки на развојот на јавната администрација во БиХ. На пример, имплементацијата на КАФ методологијата била предложена во 2003-тата година на Асоцијацијата на градови и општини на Република Српска како дел од поголем проект за јавната администрација. Во тоа време претставниците на Асоцијацијата не изразиле никаков интерес за добивање на повеќе информации за КАФ. Република Словенија е земја која повеќето балкански земји ја земаат како позитивен пример, односно КАФ методологијата во Словенија е веќе инкорпорирана во Националната стратегија за развој на јавната администрација, во која се планира имплементација на КАФ методологијата во сите јавни институции и на сите нивоа до 2015 година.

Во секој случај „пионерската“ иницијатива за имплементација на КАФ во БиХ на ниво на локална администрација започна да генерира нови идеи за имплементација на КАФ методологијата на други нивоа во државната администрација. Во моментот Ре-

формата за јавна администрација во БиХ предлага внесување на КАФ методологијата во трансформацијата на внатрешните процеси поврзани со административните процедури во сите ентитети и државни институции. Претставници од Националното училиште за јавна администрација од Лондон, Велика Британија, кои им помагаат на институциите од БиХ при имплементација на КАФ системот, позитивно се изјасниле за напорите на EDA во промоција на оваа методологија и изразиле надеж дека истите ќе резултираат во поголема примена на истата во сите државни институции.

Оваа иницијатива за пренесување на реформите и постигнатите резултати направени на локално ниво на институциите на повисоко државно ниво е нешто што не е пракса во БиХ односно во претходните случаи повисоки авторитети и државни институции биле оние кои воспоставувале или имплементирале одредени стандарди и методологии за евалуација.

Сепак, повисоките авторитети не биле во состојба да станат промотери на транзицијата во насока на подобро владеење, што и не е и така чудно имајќи ја во предвид нивната спорост и отпор кон промени. Фактот што истите чуле за оваа методологија после нејзината имплементација на локално ниво индицира дека многу решенија поврзани со концептот на доброто владеење постигнати на локално ниво треба да бидат пренесени и на централно ниво. Заради тоа внесувањето на оваа методологија за евалуација на локалната администрација (КАФ моделот) овозможи создавање на заеднички „јазик за добро владеење“, преку која добрата хоризонтална комуникација помеѓу претставниците на локалната администрација и средство за подобра вертикална комуникација со хиерархиски повисоките нивоа на сила (со цел да се воспостават генерално прифатени професионални стандарди на добро владеење во БиХ). Воведувањето на ваквата методологија претставува значаен чекор во професионалната стандардизација на јавната администрација на сите нивоа во БиХ.

Како заклучок на овој проект е констатацијата дека новиот концепт на јавната администрација е нешто што бара нов систем на вредности, културна размена и креирање на нов кориснички ориентиран концепт со постојано подобрување на секоја организација.

Досега прашањето на квалитет во јавната/локалната администрација се гледаше од точка на конформизам преку апликација на различни стандарди за квалитет. Затоа, администрацијата која ги имаше прифатено ISO стандардите го препозна во КАФ методологијата комплементарниот механизам кој ги тера на постојано подобрување на

квалитетот на својата работа. Врз основа на досега спроведениот процес на примена на КАФ методологијата на ниво на локалната самоуправа во БиХ и контактите со институциите на повисоко ниво, се на страна на примената на КАФ методологијата заради следните причини:

1. Администрацијата сака да ги идентификува своите јаки страни и страни на кои им треба развој и напредување.
2. Развој на поголема сензитивност во однос на прашањата за квалитет.
3. Вклучување на персоналот во организациониот менаџмент и нивна мотивација.
4. Пристап до тековните активности за развој и напредување.
5. Примена на КАФ како прв чекор во процесот на стратешко планирање.
6. Промоција на размена на мислења во и надвор од организациите.
7. Определување на менаџмент за имплементација на КАФ.
8. Потврда за спремност за промена од страна на самите организации.
9. Промоција на промени во културата и организацијата.
10. Формирање на нов систем за резултати во управувањето.

Според институциите кои веќе го имплементирале КАФ методот, начинот на кој методологијата односно организацијата ја спроведувала самоевалуацијата резултирала во следното:

- Идентификација на потребата за размена на информации и подобра комуникација.
- Јасна идентификација на јаките страни и страните на кои им треба подобрување и унапредување.
- Идентификација на најзначајните активности кои треба да бидат превземени.
- Луѓето стекнуваат подобро разбирање и знаење за организационите прашања и проблеми.
- Можноста за придонес и размена на мислење се искусува на позитивен начин.
- Вработените започнуваат да бидат повеќе заинтересирани за прашањата на квалитетот на работата.

- Вработените стекнуваат увид дека досега постигнатите подобрувања во администрацијата можат да бидат и понатамошно унапредувани.

Втор пример на примената на САФ алатката е во Државниот завод за Статистика во Република Македонија преку Твиниг проектот “Поддршка на државниот завод за статистика” финансиран од Европската унија и управуван од Европската агенција за реконструкција со почеток во 2006 година. Цели на проектот се да го зајакне институционалните капацитети на Државниот завод за статистика (ДЗС) на централно и на локално ниво преку обезбедување техничка помош и обука; подобрување на капацитетот на ДЗС со цел да одговори на барањата на стандардите на Европска унија на полето на официјалната статистика; да ја зајакне реформата на македонскиот статистички систем со цел подобрување во обезбедувањето квалитетни информации за сите корисници. Во рамките на овој проект ДЗС пристапи кон САФ (Common Assessment Framework што значи: заедничка рамка за оценка) моделот кој се нуди како алатка за помош на организациите од јавниот сектор во Европа при користењето на техниките на управување со квалитет за подобрување на постигнувањата. Во рамките на овој проект ДЗС пристапи кон процесот на планирање на спроведувањето на самооценувањето, базиран врз искуствата на преходните корисници на САФ кој овозможуваат извесен степен на стандардизација на самиот процес на самооценка. Организацијата на процесот на оценка опфати: посветеност на повисокиот менаџмент и информирање за процесот на самооценка; назначување на координатор за САФ. Процесот на оценка опфати: формирање на група за оценка; информирање на тимот што и како да се работи; спроведување на индивидуална оценка; обезбедување на консензус според метод во 4 чекори и процесот на користење на резултатите опфати: подобрување според приоритет; користење на структурен приод; развивање и спроведување на план за подобрување; следење на прогресот и повторување на оценката. Како конкретни активности во спроведувањето на САФ се преземени следните чекори, во подготвителна активност е запознавањето со САФ како алатка за самооценка што опфаќа: презентирање на алатката во рамките на твининг проектот и практична вежба со помош на експертите на два критериума; одлука на менаџментот за спроведување на САФ и формирањето работни групи. Спроведувањето се состои од евидентирање на расположивата документација, утврдување на начинот на координација и информирање и конкретно полнување на прашалникот. Во рамките на САФ се содржани девет крите-

риуми, од кои пет се овозможувачи, а четири се резултати. Секој критериум содржи поголем број поткритериуми, а секој поткритериум содржи неколку прашања кои треба да се земат предвид кога се оценува организацијата. Доделувањето вредносни оценки на секој одговор се врши според утврден панел. Панел на овозможувачи се состои од следните оценки: нема евиденција или постои само инцидентна евиденција на пристапот; пристапот е планиран; пристапот е планиран и спроведен; пристапот е планиран, спроведен и проверен; пристапот е планиран, спроведен и проверен врз основа на репери и соодветно прилагоден; пристапот е планиран, спроведен и проверен врз основа на репери, прилагоден и целосно интегриран во организацијата. Панелот на резултати се состои од следните оценки: не е мерен ниту еден резултат; клучните резултати се измерени и покажуваат негативен или постојан тренд; резултатите покажуваат скромна напредок; резултатите покажуваат значителна напредок; постигнати се одлични резултати и направени се позитивни споредби во однос на сопствените цели; постигнати се одлични резултати и направени се позитивни споредби во однос на сопствените цели, како и позитивни репери кон релевантни организации.

Во однос на критериумите **првиот** критериум, раководство, го сочинуваат следните поткритериуми:

- 1.1. Раководството на организацијата дава насоки во организацијата, ги развива и промовира визијата, мисијата и вредностите.
- 1.2. Раководството на организацијата развива и применува систем за управување со организацијата.
- 1.3. Раководството на организацијата ги мотивира и ги поддржува луѓето во организацијата и се однесува како пример за вработените.
- 1.4. Раководството на организацијата управува со релациите со политичарите и со останатите корисници.

Вториот критериум, стратегија и планирање, го сочинуваат следните поткритериуми:

- 2.1. Организацијата собира информации поврзани со постоечките и идните потреби на корисниците.
- 2.2. Организацијата ги развива, ревидира и ажурира стратегијата и планирањето.
- 2.3. Организацијата ги применува стратегијата и планирањето во целата организација.

Третиот критериум, управување со човечки ресурси, го сочинуваат следните поткритериуми:

- 3.1. Организацијата ги планира, управува и унапредува човечките ресурси во поглед на стратегиското планирање.
- 3.2. Организацијата ја идентификува, развива и користи компетентноста на вработените поставувајќи ги индивидуалните, тимските и организациските насоки и цели.
- 3.3. Организацијата ги вклучува вработените со развивање дијалог и распределба на обврските.

Четвртиот критериум, партнерства и ресурси, го сочинуваат следните поткритериуми:

- 4.1. Организацијата ги развива и применува клучните партнерски односи.
- 4.2. Организацијата развива и применува партнерства со граѓани/ клиенти.
- 4.3. Организацијата управува со знаењето.
- 4.4. Организацијата управува со финансиите.
- 4.5. Организацијата управува со технологијата.
- 4.6. Организацијата управува со објектите и средствата.

Петиот критериум, партнерства и ресурси, го сочинуваат следните поткритериуми:

- 5.1. Организацијата ги идентификува, креира, управува и унапредува процесите.
- 5.2. Организацијата развива и обезбедува услуги и производи со вклучување на граѓаните, клиентите.
- 5.3. Организацијата ја планира и управува со модернизацијата и иновациите.

Шестиот критериум, резултати ориентирани кон корисниците/граѓаните, го сочинуваат следните поткритериуми:

- 6.1. Резултати од мерењата на задоволството на граѓаните/клиентите.
- 6.2. Показатели за мерења ориентирани кон граѓаните клиентите.

Седмиот критериум, резултати ориентирани кон корисниците/граѓаните, го сочинуваат следните поткритериуми:

- 7.1. Резултати од мерењата за задоволство и мотивираност.
- 7.2. Индикатори за резултатите од вработените.

Осмиот критериум, резултати од клучните постигнувања, го сочинуваат следните поткритериуми:

- 8.1. Резултати од општествената работа.

8.2. Резултати од еколошката работа.

Деветиот критериум, резултати од клучните постигнувања, го сочинуваат следните поткритериуми:

9.1. Остварување на целите.

9.2. Финансиско работење.

Во рамките на овој проект како САФ активности на Државниот завод за статистика се следните: организацијата да ги планира, управува и унапредува човечките ресурси во поглед на стратегиското планирање, организацијата да ја идентификува, развива и користи компетентноста на вработените поставувајќи ги индивидуалните, тимските и организациските насоки и цели, организацијата управува со финансиите и резултатите од мерењата и задоволството и мотивираност.

Државниот завод за статистика ги планира, управува и унапредува човечките ресурси преку предлог-план за развој на човечките ресурси кој содржи: менторски систем, перманентна обука на вработените, мотивирање на вработените, одржување на човечките ресурси и надлежност на одделението за човечки ресурси.

Организацијата ги развива и користи компетентноста на вработените поставувајќи ги индивидуалните, тимските и организациските насоки и цели преку план за обука кој содржи: обуки на нововработени лица, раководење, раководење со квалитет, теоретска и применета статистика, информатички алатки, внатрешна и надворешна соработка, странски јазици обучувачи, менторство, натамошно академско дообучување, ад-хок обуки, видови на обуки и индивидуална шема за обука на државните службеници. Организацијата управува со финансиите преку предлог систем за пресметка на трошоци и воспоставување на работни групи и тоа: група за ревизија на каталогот на активности, група за ревизија на каталог на дејности, група за пресметка на месечните персонални часови и плата, група за пресметка на трошоците за учество на обуки и група за пресметка на останатите трошоци (печатење, набавка на канцелариски материјали, комуникација, опрема). Целосната визија на ДЗС за САФ моделот е целосно управување со квалитет според европска рамка за управување со квалитетот во ДЗС.

Трет пример на реализација на проект со примената на КАФ методологијата е проект реализиран од Еуропол.¹¹⁰ Еуропол е организација одговорна за примена на правото на ЕУ, чија цел е подобрување на ефективността и соработката на соодветните надлежни органи во државите членки за превенција и борба против тероризам, недозволена трговија и шверц со дрога и други сериозни форми на меѓународен организиран криминал.

Еуропол извел широка организациона самопроцена во текот на првата половина на 2008 година. КАФ моделот бил употребен за оваа цел. Во моментот се развиваат решенија за имплементација на приоритетните активности кои беа идентификувани како неопходни за понатамошно подобрување на функциите на организацијата.

Како меѓународна јавна организација која служи за потребите на земјите членки на ЕУ, Еуропол е организација која функционира во посебен контекст. Заради тоа било неопходно одредено прилагодување на моделот на КАФ со цел да се имплементира методот на самопроценка, без притоа да се променат основите елементи на КАФ.

Од март 2008 година, заклучоците добиени со самопроцената се употребуваат со цел да се ублажат клучните организациони слабости кои биле идентификувани со процесот.

Ефективната комуникација е постојано потребна за да гарантира доволно ниво на транспарентност, свесност, прифаќање и вклучување на управувањето и вработените. За да се постигне истата, бил развиен посебен план за комуникација кој ги вклучува сите интересенти. За сите внатрешни и надворешни страни кои биле заинтересирани за текот на извештајот на самопроцена, во планот бил дефиниран опис на пораките за комуникација, средствата (меил, работилници, веб сајт, состаноци, флаери, итн.) како и честотата на комуникацијата.

Следствено на заклучоците на самопроцената и нивното внатрешно и надворешно презентирање и прифаќање од страна на менаџментот, била подготвена листа на области за подобрување и препораки за оние кои претставуваа приоритет. Ова е сторено во текот на еднодневен семинар во Април, во кој биле вклучени Директоратот на Еуропол, проектниот тим и претставници од сите три групи за самопроцена на кој модера-

¹¹⁰ Title: Effective improvement as a result of the implementation of the CAF model in Europol
Author: Danny Janssen: Email / Fifth Public Conference of the publicadministration quality in Europe. Изворот е електронски со адреса <http://www.eipa.eu>.

тори КАФ експерти и преставници од ЕИПА. Како резултат беа идентификувани десет клучни активности за подобрување заедно со девет таканаречени брзи процеси.

Деветте точки за брзи процеси биле поставени со цел да се подобрат актуелни или воочливи проблеми во врска со изведувањето на одредени операции за краток временски период, три месеци и со релативно краток напор. Една од главните предности на истите биле воочливи подобрувања кои ја одржувале динамиката на активностите за самопроцена. До денес, седум од деветте точки се имплементирани.

Првиот значаен чекор во имплементација на активностите за подобрување на мандатот даден од страна Еуропол Директоратот односно проектниот тим бил задолжен да иницира програма. Постигнат бил договор за тоа што програмата треба да постигне: десет активности за подобрување кои треба да бидат имплементирани до крајот на 2009 година.

Со цел да ги имплементира десетте клучни приоритетни активности за подобрување, организацијата одбрала да го следи структурираниот пристап и да ги аплицира in-house стандардите за управување. Бил поставен борд кој се состоел од сопственик на програмата, корисници и добавувачи, извршител на програмата и менаџер како и десет проект менаџери кои биле назначени со цел да ја следат класичната програма и проектните фази односно почеток, иницијатива и планирање, оди-не оди моменти, извршување, затворање, предавање и известување, надзор, евалуација и потребни прилагодувања. Десетте проекти низ целата организација, вклучуваат различни категории на персонал.

Со цел да се обезбеди сигурност дека програмата и проектните планови се развивани и имплементирани во согласност со заклучоците од самопроцената, бил формиран тим за обезбедување на програмата. Шест волонтери од овој тим учествувале во оценките и ја претставувале организацијата со цел да се уверат дека решенијата од десетте проекти ефективно ги совладувале воочените проблеми. Тимот за обезбедување на програмата имал пристап до сите информации на програмата и е поканет на сите состаноци.

Првата конкретна активност за проект менаџерите била развој на документите за дефиниција на проектот, што подразбира дефиниција на проектната организација, цел, делокруг на работа, изјава за проблемот, клучни страни, бенефиции, ризици, критични фактори за успех, меѓузависности со други проекти и иницијативи, клучни инди-

катори за изведба, продукти односно решенија кои треба да ги надминат проблемите и нивните причинители, времетраењето и квалитетот.

Употребени биле околу три месеци со цел да се развие програмата и да се пронајдат најдобрите решенија за подобрување во идентификуваните области. Ова овозможило уште поголем увид со самопроцената и јасно разбирање на причините и основните причинители на подвлечените проблеми. Отворената комуникација во оваа точка е круцијална за одржување на очекувањата.

Следните побарувања биле идентификувани од програмата и проектните тимови како есејцијални додека истата била планирана и имплементирана:

1. активна поддршка од врвниот менаџмент;
2. сите активности за подобрувања треба да бидат резултат, а не насочени активности;
3. интегриран и хоризонтален пристап, вклучувајќи ја идентификацијата на врски со постоечките стратегии и иницијативи;
4. иновативен пристап, како дополнување на веќе достапните решенија;
5. соодветност со заклучоците од самопроцената;
6. компетентен проектен персонал;
7. јасни правила, одговорности и улоги;
8. реалистично планирање;

Имплементацијата е најдолгата фаза, околу една година, каде што се аплицирале најголемиот број од ресурсите. Во оваа фаза од проектното изведување и контрола, сите планови, распореди, процедури и верзии кои биле подготвени се очекуваат се додека не се заврши планирачката фаза.

Веднаш после комуникацијата, за оваа фаза од особена важност се и делегацијата и соработката.

Во однос на делегацијата, проектните планови се развивале така што се работи во мали тимови што подржува флексибилен и ефективен пристап односно се охрабруваат лидерите на проектите да водат задачи кои се област на нивната експертиза и да соработуваат блиску со останатите членови преку формални и неформални состаноци.

Во однос на соработката, различните тимови се составени од внатрешни и надворешни соработници. Проектните тимови и нивните членови треба активно да комуницираат меѓу себе така што секоја меѓузависност ќе биде разбрана и управувана. Редовните информативни сесии се неопходни.

Проверката и прилагодувањето е воспоставен процес на редовно известување за сите проекти и брзи процеси што вклучува мерки за следење дали се преземаат планираните активности (продуктивност), евалуација на постигнатите резултати (ефективност) и дали се следи најдобриот метод за постигнување на овие резултати (ефикасност). Извештаите се праќаат на месечна база до програмскиот менаџер.

Затворањето на проектот подразбира дека секој проект завршува со предавање на создадените продукти до сопствениците, што гарантира дека резултатите се интегрирани во постоечките бизнис процеси на одржлив начин.

3. КОНТРОЛАТА ВО ДРЖАВНАТА УПРАВА, ЗНАЧАЕН ПРОЦЕС ВО УТВРДУВАЊЕТО НА ОДГОВОРНОСТА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

3.1. Аспекти за контролата наспроти одговорноста во државната управа

Контролата во управата значи споредување на стварно постигнатото во државните организации, односно резултатите од работењето споредени со резултатите што сме ги очекувале врз основа на однапред утврдени критериуми. Во тој случај контролата во државните организации може да биде:

- контрола над резултатите од работата и контрола над начинот на работата, дали според однапред поставени критериуми се споредуваат директно постигнатите резултати или ист ефект се постигнува на индиректен начин со споредување на применетите методи со методите кои биле пропишани;

- контрола над содржината и контрола над економичноста, според која се споредуваат стварните резултати и применетите методи со очекуваните резултати и преку пропишаните методи се зема во предвид односот помеѓу вредноста на употребените средства и вредноста на постигнатиот учинок или тој однос не се зема во предвид;

- општа и специјална контрола, според која дали со контролниот процес се опфатени начелно сите аспекти на дејноста на државниот орган или само некои аспекти, односно некои фази на конкретната дејност на органот;

- внатрешната и надворешната контрола, според тоа дали носителите на контролната активност се во состав на државната организација или се надвор од неа;

- претходна и дополнителна контрола зависи од видот на дејноста на државниот орган, дали дејноста се надзира уште во претходната фаза пред одлучувањето или пак контролниот процес се покренува во подоцнежна фаза после донесените одлуки;

- контрола над актите и контрола над работењето, што значи дали истата ќе се сведе само како контрола над актите или пак врз целокупното работење во органот;

- надзор над законитоста што значи дали критериумите со кои се споредува дејноста на организацијата се заснова на правни документи или други критериуми.

Со менувањето на односите во органите на државната управа се менува и содржината и функцијата и контролата. Контролата во управата всушност значи примена на власта во состав на внатрешните односи во државните органи, што значи надзор на луѓе над луѓе. Со тек на време ова преоѓа во стручна дејност за одредување на критериуми за успешност, мерење на отстапувањето од тие и исправка на отстапки. На тој начин контролата прераснува во контрола над работните процеси и објективните движења во државната организација. минимум за живот за целото население.¹¹¹

Контролата во државната управа¹¹² претставува проверка дали државната управа дејствува во склад со политичките, техничките или правните критериуми поставени за нејзино ефективно и ефикасно функционирање. Од друга страна, контролата во државната управа значи дека легитимните носители на контролните овластувања можат пресудно да влијаат на државната управа и да ја усмеруваат кон оптимално и делотворно остварување на поставените цели. Кога станува збор за контрола на управата во технички поглед, се зборува за техничка контрола, додека правната контрола внатре во самата управа како и контролата надвор од државната управа го споредува дејствувањето на државната управа со важечките правни стандарди. Политичката контрола се извршува според политички критериуми над легитимните политички носители на контролни овластувања заради остварување на политички цели. Контролата претставува и проверување колку делувањето на управата е во склад со поставените политички критериуми

¹¹¹ Еуген Пусич, Наука о управи (1993), Школска књига Загреб, стр. 98-101.

¹¹² Зборот контрола потекнува од францускиот јазик каде што настанал од праксата двојна евиденција, водење на двојни регистри *contre role* – проверува (*verification*), потоа на петто место се наведува пресудното влијание контрола над самиот себе (*controle de soi meme*) англиското значење на зборот е моќ, усмерување, заповедување, а на нашиот јазик контролата значи проверување, прегледување итн.

и насочување на управата како интегрирана целина за остварување на политички цели и програми.

Контролата во државната управа се однесува на: пратење и оценка на управните одлуки, постапки и резултати;

Превентивна и корективна интервенција како со помош на правила и сила би се спровела, одбегнала или исправила неприфатливи отстапувања од управното дејствување или последиците од таквото дејствување од важечките цели и мерила;

Прилагодување или измена на таквите мерки, цели и правила имајќи ги во предвид стварни и можни промени на проблематичните ситуации;

Проблематиката околу контролата во државната управа ја третира проблематиката околу управниот менаџмент, управна организација вклучувајќи ги проблемите со водството. Според Kaufmann (1986,225) ја одредува контролата во државниот сектор како функција на информирање и мотивирање на интелигентно вклопување во состав на меѓузависна акција.

Во англиската терминологија изразот control (контрола) се употребува во поширока смисла на зборот и тоа како: “Вршење на пресудно влијание“ или “ држење на ситуацијата во раце“. Во контекст на тоа Somervell контролата ја дефинира описно како “ одредување на цел, подготвување на планови и програми, развивање прикладни организации, утврдување на смерници и постапки, воспоставување на периодични и посебни извештаи, распоред на средства и луѓе, давање ориентација на кадрите, надзирање на кадрите при процесот на работа, придржување и одобрување на одлуките“ (цитат по Newman, стр. 407).

Поимот контрола е тесно поврзан со поимот одговорност. Некои автори (V. Simon, Smithburg, Thompson, стр. 513 и сл.) овие два поими практично ги изедначуваат за што зборуваат за облици на контрола како средство со кое се санкционира одговорноста на управата.

Целта на секоја контрола е да ги провери и оцени резултатите од работата на управните организации, да утврди дали е постигната целта за која се основани, а тоа се постигнува со поставување на конкретни критериуми според кои ќе се врши споредба со резултатите.

Составот на контролата во управата опфаќа:

- утврдување на мерила а оценување на резултатите, односно дејноста во споредба со целите и прописите;

- утврдување на личните овластувања и одговорности за резултат односно за дејност;
- утврдување на начини на прибирање податоци што се неопходни за надзорот како и начини на нивно споредување со однапред поставени мерила;
- отстранување на недостатоците утврдени од извршениот надзор;

Како главни показатели за квалитетот на составот на надзорот се навремената контрола односно контролата да дејствува пред да настанат штетните последици, како и економичност на контролата односно трошоците за контролниот процес да бидат што е можно пониски и не смеат да ги надминат вложувањата за активноста што се контролира. Контролата односно целиот контролен процес треба да опфаќа се повеќе релевантни елементи што ќе ја прикажат ефективноста од процесот, истиот да биде рамнотежен односно самиот контролен процес не смее да предизвикува запустање на другите дејности или да биде концентриран само на некои аспекти од дејноста на државната институција.

Составот на контролните тела и вршители на контролата треба да кореспондира со големината на организацијата. Во големи организации истиот треба да го вршат специјализирани контролни организации според одредени стандарди и процедури.

Контролниот процес да обезбеди ефикасност при остварувањето на својата функција треба постојано да се унапредува и усовршува. Со контролата поврзана е техниката на усовршување на работата во државната управа. Притоа, во рамката на различни технички средства што се применуваат за усовршување на работата на државната администарција е државниот преглед. Државниот преглед го опфаќа утврдувањето на проблемот, собирањето на податоци, анализа, дијагноза на проблемите, предлог на решенија, конечни извештаи и по можност учество во спроведувањето на реализацијата на предложените заклучоци. Државниот преглед се дели на стадиуми и тоа: Ориентација, планирање на прегледот, пишан матријал, прашалници, контролна листа, интервју, следење на операции, табела за распоред на работата, графикон на постапки, мерење на работниот учинок, анализа, содржина, учесници и завршен извештај.

Ориентацијата е фаза преку која се добива слика за општата состојба во државната организација, начинот на дејствувањето и лоцирањето на проблемите со кои истата се сретнува. Целта на оваа фаза е да се обезбеди реалистично планирање на

прегледот, да посочи за можните тешкотии кој произлегуваат од способностите на луѓето во организацијата или од некои други специјални околности. При планирањето на прегледот треба да се изработи план што ќе биде конкретен со временски рокови за реализација на поставени задачи со потребните човечки ресурси и материјално технички средства за реализација на поставените задачи. Со овие активности треба да бидат запознаени државните службеници и истите да учествуваат во овие активности предложени за измена и унапредување на работниот процес. При изработката на прегледот неопходно е прибирањето на пишаниот материјал содржан во прописи, организациски шеми и др. Покрај тоа, неопходно е да се приберат информации што не се содржани во овие документи, а тоа се напишаните проблеми, односи и обичаи. Во ваков случај се пристапува кон метода на прибирање на податоци преку непосредни контакти, а за тоа како инструменти се користат прашалниците, контролните листи и интервјуата.

Следењето на работните операции се врши особено на тежишните проблеми и тоа може да се врши континуирано во непрекинат временски период или со одредни прекини односно од време на време, во различни периоди и во различни ситуации. Еден од главните проблеми во составот на државниот преглед се методите на мерењето на трудот. Како конечна цел кон што треба да се стреми државната администрација е да се воспостави систем на мерење на работата изразена во броеви и тоа преку табели за распоред на работата, графикони на работни постапки и мерење на работниот учинок.

Преку табелата на распоредување на работата на државните службеници при што покажува кое работно место ја извршува таа работна операција. Ваквата табела ќе го прикаже оптеретувањето или неискористеноста како и дуплирањето на работите на одредени државни службеници. Графиконот на работните процеси прикажан точно операција по операција, ќе го прикаже редоследот на активностите од едно до друго работно место преклопувањето, каде доаѓа до прекин или чекање за одредена активност.

Ваквиот графикон на работните процеси ќе прикаже сликовито каде доаѓа до непотребни отежнувања, каде се појавува тесно грло, непотребните формалности, неспретно организирање на работата, а воедно ќе упати на начините како овие недостатоци да се отстранат. Мерењето на работата ги опфаќа сите постапки доколку можат квантитативно да се изразат преку броеви или мерење на траење на одредени проекти или други стандардизирани единици за вакво постапување.

По прибирањето на овие податоци се прави анализа на истите, при што особено се обрнува внимание да одговори на следните прашања: каква е содржината на ра-

ботната задача и дали истата е поврзана со функцијата и задачите на државната организација во целина, дали таа задача е нужна или истата може да се избегне, кој учествува во реализацијата на работните задачи, дали има расцепканост или преклопувања, какво оптеретување е за организацијата, колку време бара за реализација и колкав број на службеници, која мерка се корисити за мерење на вложувањата, дали има оптоварување или недоволна оптеретеност. Многу значаен сегмент во ваквата анализа е да се утврди дали сите работни процеси се меѓусобно поврзани на логичен и успешен начин, дали различните процеси се во склад едни со други и истите не си противречат, дали внатрешните и надворешните функции се временски ускладени да можат најкорисно да се надополнуваат.

Завршната фаза на овој преглед е извештајот кој треба да содржи приказ на стварната состојба, поставена дијагноза со утврдени слабости и тешкотии за постоечката состојба и на крајот насоки и предлози како поставените проблеми да се решат. Сите овие ставови треба да бидат поткрепени со конкретни показатели, а предлозите да се изразат со одредени шеми графикони итн.

3.2. Контролата над државната администрација во Република Македонија

Во согласност со Уставот, Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции одговорни пред Собранието. Политичката контрола и надзор над Владата, Собранието ја врши преку пратенички прашања, анкетни комисии, интерпелации и прашање за доверба на Владата. Собранието ја контролира работата на Владата и на државната администрација преку механизмите за информирање за работата на одделните органи на државната администрација преку механизмите за информирање за работата на одделните органи на државната администрација, како што е пропишано со посебни закони. Надзорот над работата на органите на државната администрација го опфаќа надзорот над законитоста и ефикасноста на нивната работа. Надзорот се врши и над јавните претпријатија, јавните служби и установи, како и над физичките и правните лица на кои со закон им е доверено вршење на јавни овластувања. Надзорот над работата на министерствата го врши владата. Надзорот над работата на органите во состав на министерствата го вршат министерствата, а над другите органи на државна управа, министерството надлежно за административната (управната) област за која е основан органот. Надзорот над работата на

управните организации го врши министерството, во чија надлежност е управната област за која е основана управната организација. Со Законот за Владата на Република Македонија е утврдено дека Владата на Република Македонија, утврдува насоки и ставови за извршување на законите и другите прописи. Со насоките и ставовите се определува начинот на работата на министерствата, другите органи на државната управа и управните организации во извршувањето на законите и другите прописи, се определуваат рокови за донесување на акти за кои овие органи се овластени и за поднесување на извештаи по одделни прашања, се определува начинот на соработката со други државни органи, како и други прашања кои се од значење за остварувањето на функциите на овие органи. Владата може да даде упатства и насоки на определен министер, односно директор кој раководи со друг орган на државната управа или управна организација, како да ги изврши насоките и ставовите на Владата.¹¹³ Доколку Владата смета дека одреден пропис кој го донел министер, не е во согласност со Уставот, закон или друг пропис може за тоа да му укаже на министерот. Владата може да задржи од извршување пропис кој го донел министер, доколку смета дека не е во согласност со Уставот, закон или друг пропис и му предлага на министерот во определен рок да го измени или повлече прописот. Владата има право да поништи или да укине пропис или акт на министерствата, другите државни (административни) управни органи и управни организации, доколку не е во согласност со Уставот, законите или други прописи на Собранието или на Владата.

Владата врши надзор над работата на министерствата и другите органи на државната управа и управни организации. Во спроведувањето на надзорот над работата на државните органи Владата има право и должност да укине или поништи пропис или друг акт на министерствата, органите на државната управа и управните организации доколку се спротивни на Уставот и законите. Владата има право да поништи пропис или друг акт и на советот на општините или друг орган на единиците на локалната самоуправа.

Надзорот над работата на локалната самоуправа се состои од надзор над законитоста на работењето како и контрола и ревизија на материјалното и финансиското работење. Надзорот над работата на органите на општината во однос на вршењето на

¹¹³ Член 27 од Законот за Владата на Република Македонија (“Службен весник на РМ” бр.59/2000, 12/2003, 11/2005).

делигирани работи кои се во надлежност на државната управа го опфаќаат надзорот над законитоста и ефикасноста. Надзор над законитоста на прописите на општините врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа. Надзор над законитоста на работењето на општината го вршат органите на државна управа. Контрола на материјалното и финансиското работење на општината врши Државниот завод за ревизија, а надзорот на делегираните надлежности го врши органот на државната управа чии надлежности се делегирани во општината.

Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа, инспекцискиот надзор опфаќа надзор над спроведувањето и примената на законите и другите прописи од страна на државните органи, јавните претпријатија, трговските друштва, установите физичките и правните лица¹¹⁴. Инспекцискиот надзор го вршат само органите на државната управа во рамките на своето овластување. За вршење на инспекциски надзор се образувани инспекторати како органи во состав на соодветните министерства. Инспекцискиот надзор го вршат инспектори. Постапката на инспекцискиот надзор, инспекторот ја покренува по службена должност и по барања, предлози и иницијативи поднесени од граѓани и правни лица и истата ја води според правилата на управната постапка и при тоа е должен да постапува во согласност со закон и друг пропис.

Инспекцискиот надзор опфаќа надзор над спроведувањето на примената на законите и другите прописи од страна на државните органи, јавните претпријатија, трговските друштва, установите, физичките и правните лица и него го вршат само органи на државната управа (инспекторати), во рамките на овластувањето утврдено со закон. Посебни одредби за одговорноста на органите на државната управа, постојат и во Законот за општа управна постапка, во однос на првостепените кон второстепените органи, при што тие врз основа на правото на надзор под законски предвидени услови можат да го поништат актот во целост или делумно да го укинат, или изменат, по повод поднесен правен лек (жалба, приговор), а ако нема непосредно повисок орган, за тоа е овластена Владата на Република Македонија.

Законот за општата управна постапка и неговата доследна примена, во комбинација со примената на Законот за управната инспекција, претставува основа за зголе-

¹¹⁴ Член 38 од Законот за организација на органите на државна управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05).

мување на ефективоста и ефикасноста на администрацијата, нејзината транспарентност и одговорност, како и основа за зголемена заштита на правата и интересите на граѓаните и правните лица. Примената на овој закон во праксата е далеку од нешто што ќе овозможи одговорна администрација. Сеуште не постои механизам и процедура на следење на реализираното, квалитетот на сработеното, навременоста и почитувањето на роковите.

Надзорната функција на државата особено треба да се зајакне јакне преку унапредување на капацитетите на инспекциските органи и нивно координирано дејствување, за што е воспоставен механизам на централно ниво на Владата, координативно тело под раководство на министер без ресор. Во досегашната пракса оваа функција не е заживеана, а истата е од голема значење за јакнење на контролната функција на државните органи, меѓусебната соработка, избегнувањето на преклопувањето на надлежности, а воедно оваа функција треба да воспостави унифицирани правила на игра кои ќе го зајакнат авторитетот и кредибилитетот на инспекциските органи и инспекторите поединци.

Во насока на воспоставување на ефикасна контрола над работењето на државната администрација во делот на трошењето на јавните средства во 1998 година формиран е Државниот завод за ревизија како независно тело кое за својата работа одговара пред Парламентот. Со измените на **Законот за државна ревизија** се зајакнуваат постоечките контролни механизми на вршењето на ревизијата. Во насока на спречување на корупцијата, со одредбите на овој закон е предвидено Годишниот извештај за извршените ревизии да содржи податоци за сите материјални случаи на корупција за кои е известена Државната комисија за спречување на корупцијата или друг надлежен орган. Државната ревизија има законска обврска да го идентификува неодговорното работење во однос на управувањето со финансиите, меѓутоа понатамошните постапки за утврдување на одговорноста не се доработени.¹¹⁵ Освен, извештаите од државната ревизија што се проследуваат до надлежните институции кои упатуваат на неодговорно работење, друга правна норма не постои која ги прецизира чекорите околу оваа постапка и која ќе упатува на ревидирање на извештаите. Исто така од големо значење е да се прецизираат одредби кои ќе дадат насоки и можности, постапките за утвр-

¹¹⁵ Член 11, 12, 13 од Законот за државен завод за ревизија пречистен текст (“Службен весник на Република Македонија “ бр. 73/04).

дување на одговорност директно да ги поведуваат државните ревизори пред јавните обвинители. Исто така, неопходно е да се разграничат нивоа во утврдувањето на неправилностите во работењето каде што точно прецизно ќе се наведе кои повреди на работните обврски треба да ги санкционира одговорното лице во органот, а кои повреди укажуваат на злоупотреби односно даваат индикации на кривични дела што претставуваат злоупотреба на службената должност. Сегашната поставеност на законот претставува напредок во однос на контролата на работењето на државните органи, но истата треба да се допрецизира и доработи за да може истата да биде функционална за да може да се затвори кругот на одговорноста.

Воведувањето на внатрешната ревизија како задолжително работно место претставува добра основа за воспоставување на одговорна и ефективна државна администрација. Оваа категорија на работно место треба да се доработува во законската и подзаконската регулатива од причина што јасно не се определени чекорите на одговорноста. Внатрешниот ревизор е одговорен пред управата, пред одговорното лице во органот, а истовремено треба да се јави во улога на контролор на работењето на управата.¹¹⁶ Оваа категорија на работни места не се заживеани во праксата, а доколку има вработени на оваа функција извршуваат работни задачи само од формален карактер. Независна внатрешна ревизија ќе упатува на превентивно и ефикасно работење, а истовремено ќе ги лоцира недостатоците и неодговорното работење во органот. Внатрешната ревизија да ја добие улога на независна треба да има законската заснованост, што значи да се осмисли законско решение на независност, каде што контролата ќе ја сочинуваат упатени лица на работа од една независна институција формирана од законодавното тело Собранието. Овие лица ќе имаат независност во однос на одговорните лице во државниот орган, а ќе бидат контролирани од претпоставените од органот од каде што се упатени. На ваков начин истите непристрасно, самостојно и одговорно ќе можат да ја остваруваат улогата на внатрешен контролор на целокупното работење, односно на сите процедури и процеси во државниот орган. Ваквиот начин ќе овозможи да создадеме дисциплинирани и одговорни институции со одговорна структура на државни службеници.

¹¹⁶ Закон за јавна внатрешна контрола (“Службен весник на РМ” бр. 90/09).

ГЛАВА II

ХИПОТЕТСКА РАМКА И ОРГАНИЗАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. ХИПОТЕТСКА РАМКА

Генерална хипотеза – образложение на основната претпоставка на дисертацијата

Нивото на постоење на ефективност во функционирањето на државната администрација е функција на степенот на затворање на кругот на одговорност.

Под претпоставка дури и во случај да се јасно дефинирани целите и задачите на носителите на јавните овластувања, ако не се прецизирани конкретните овластувања и одговорности, процедури, критериуми и индикатори (показатели) за успешност во остварувањето на целите и задачите, тогаш ефективноста е функција на личните карактеристики на носителите на овластувањата, а не функција на системските решенија во овој домен.

Со други зборови ако кругот на одговорност е (правно и (стварно¹¹⁷) затворен), под претпоставка да се јасни целите и задачите заради кои постои органот, тогаш се обезбедува планираното ниво на мерлива ефективност.

1.1. Посебни хипотези и индикатори

Прва посебна хипотеза: Државната администрација својата значајна улога во системот ја остварува во нејасна концептуална рамка и следствено на тоа, во недоречена нормативна поставеност на целите и задачите, поинаку кажано, државната администрација функционира во услови на отворен круг на одговорност.

Втора посебна хипотеза: Следењето на работењето на државните службеници преку јасни форми и индикатори на разграничување на постигнувањата, претставува основа за мотивирана, одговорна и ефективна државна администрација.

Трета посебна хипотеза: Менаџирањето со човечките ресурси преку јасни процедури претставува основа за ефективно и одговорно работење на државната администрација.

¹¹⁷ Под стварно затворен круг на одговорност подразбираме кадровска екипираност, оспособеност и мотивираност, материјално-техничка опременост и финансиска подмиреност на структурата и функциите што се правно дефинирани за реализација на претходно дефинирани цели и задачи.

Четврта посебна хипотеза: Јасна и прецизна законска и подзаконска регулатива во одредбите што ја регулираат одговорноста, продуцира ефективна и одговорна државна администрација.

Петта посебна хипотеза: Со недоволно јасни и прецизни овластувања и одговорности нема јасни мерливи показатели за ефективноста на државната администрација. Овластувањата и одговорностите на државната администрација се мерливи доколку нормативно се поткрепени со мерливи индикатори, што произлегуваат од нормативно правната и стварна операционализација на концептот за затворен круг на одговорност.

Шеста посебна хипотеза: Јасен механизам на контрола со законска и подзаконска поставеност со затворен круг на одговорност овозможува ефективна и одговорна државна администрација.

Седма посебна хипотеза: Процедури за контрола на квалитет и систем за самопорочнување претставуваат основа за одговорна и ефективна државна администрација.

Осма посебна хипотеза: Испреплетувањето на функциите на законодавната, извршната и судската власт без јасни закони и процедури за точно утврдени надлежности и одговорности се одразува врз ефективно и одговорно работење на државната администрација, а тоа значи јасно разграничување на функциите на државната од јавната администрација ќе претставува основа за ефективна и одговорна државна администрација.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

2.1. Методологија – методи и техники

Во реализацијата на дисертацијата (потпирајќи се врз организацискиот модел на затворен круг на одговорност како претпоставка за организациска ефективност при постоење на јасна организациска визија, мисија, цели и задачи), пристапив кон емпириско истражување со користење на квалитативен метод. Со квалитативниот метод реализирав длабинско интервју и анализа на содржината.

а) Длабинското интервју го реализирав врз основа на целен примерок со кој се опфатени носители на раководни јавни овластувања (државни секретари, раководители на сектори и раководители на одделенија во органи на државната управа) и државни службеници од органи на државната управа и државната власт.

б) Анализата на содржината ги опфати законските и подзаконски акти, интерните документи со кои се уредува системот на државната управа, државната власт и државната администрација, функционирањето на органите на државната управа, организацијата на работењето, контролата во државната управа и одговорноста. При оваа анализа акцентот го ставив на следното: реформата на државната администрација во Република Македонија; постигнувањата и слабостите релевантни за предметот на истражувањето; овластувањата и одговорностите на државните службеници; одредбите за одговорноста на државните службеници; поставеноста на државната администрација визави принципите на новиот јавен менаџмент кој упатува на поставување на систем, што значи управување со квалитет во државната администрација; видовите на одговорноста во државната администрација и можностите за воспоставување на нов систем на одговорност преку кои ќе бидат опфатени и носителите на државната власт.

2.2. Примерокот од истражувањето

Примерокот од истражувањето е длабинско интервју каде што се содржани дваесет и едно прашање и истите се поделени на осум тематски целини кои ги поддржуваат генералната хипотеза и посебните хипотези. Сите тематски целини од интервјуто упатуваат на заклучоци што ја поддржуваат генералната хипотеза. Со поединечните тематски целини се објаснуваат посебните хипотези кои пак збирно со сите заклучоци јасно ја заокружуваат генералната хипотеза.

Првата тематска целина се однесува на прибирање информации за релевантни акти со кои се определуваат овластувањата и одговорностите на државните службеници, структурата на тие документи, стратешките определби на органите врз база на мисија, визија и вредности на организацијата и нивното поврзување со оперативни планови и постапки.

Втората тематска целина се однесува на следењето на работата на државната администрација, начин и форма на следење како показател за постигнувањата и разграничување на постигнатото.

Третата тематска целина се однесува на менаџирањето со човечките ресурси во органите на државната управа, процедурите околу менаџирањето, утврдување на потребите за вработување и постапката за вработување, воведувањето во службата, оценувањето и мотивацијата на вработените. Оваа тематска целина ги опфаќа процедурите за обуките на државните службеници, во земјата и странство, критериумите за определувањето на видовите на обуки и номинацијата на учесниците на обуките, фидбекот после завршувањето на обуката, евиденцијата и искористеноста на обучениот кадар.

Четвртата тематска целина се однесува на одговорноста на државните службеници, дисциплинските постапки, законските решенија за одговорноста на државните службеници, утврдувањето на одговорноста, и процедурите за идентификување на одговорноста.

Петтата тематска целина се однесува на законската и подзаконската основа за мерењето и оценувањето на работата на државните службеници, процедурите и индикаторите кои упатуваат на јасна оценка поткрепена со мерливи показатели.

Шестата тематска целина се однесува на контролата на државната администрација, внатрешната ревизија, документ менаџмент системот како средство за контрола на работењето на државната администрација и системот на повратен ефект изразен преку прашалници, интервјуа од каде што може да се види задоволството на граѓаните од услугите на државните службеници.

Седмата тематска целина се однесува на контролата на квалитетот на работењето на државната администрација изразен преку ИСО стандарди или систем на евалуација, самоевалуација за работењето на државниот орган, управувачки информации системи со интерна контрола и проценка, системи за управување, чување и оценка на знаењето на организацијата, анализа на ризици и можности за идентификација на клучните фактори на успех преку редовно оценување на факторите во организацијата и идентификација на носителите на процесот и пренесувањето на одговорноста.

Осмата тематска целина се однесува на видувања во врска со потребата од менувањето на законите што се однесуваат на работењето и одговорноста на државната администрација, како и допрецизирање одредби во делот на поставеноста на државната администрација и прецизно раграничување на државна од јавната администрација како респонзивна, предвидлива, одговорна и ослободена од влијанието на споил системот.

Интервјуто го спроведов над дваесет испитаници од кои **четири** државни секретари, **шест** раководители на сектори, **пет** државни советници, **три** раководители на одделенија и **еден** советник и **еден** државен ревизор

Интервјуто го реализирав во следните органи на државна управа: Агенцијата за државни службеници, Министерството за образование и наука, Министерството за одбрана, Министерството за внатршни работи, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за финансии, Министерството за правда, Министерството за локална самоуправа, Државниот завод за ревизија, Државното правобранителство, Народното правобранителство, Државниот завод за статистика, Дирекцијата за заштита на лични податоци, Управата за хидрометролошки работи и Центарот за управување со кризи.

Наодите од интервјуто се извлечени од мнозинството од одговори од испитаниците. Анализата опфаќа и одговори кои се исклучоци и кои отстапуваат од мнозинството одговори, а се релевантен показател за предметот на истражување.

2.3. Временска рамка на истражувањето

Истражувањето го опфаќа временскиот период од Реформата на јавната администрација, при што истата е концептуализирана во Стратегијата за реформа на јавната администрација, донесена од Владата на Република Македонија во 1999 година до Октомври 2009 година. Од оваа временска рамка се анализирани законските и подзаконските акти и се претставени проекти и модели што се релевантни за предметот на истражувањето. Во деловите каде што се претставени теориите и методологиите релевантни за предметот на истражување користени се теории од научници од 19 и 20 век. Во делот каде што се анализираат Европските земји се презентираат периодите од воспоставувањето на структурите на администрацијата за релевантните земји од педесеттите години на овој век.

ГЛАВА III

ПРЕСТАВУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЧКИТЕ НАОДИ

1. НОРМАТИВНАТА ПОСТАВЕНОСТА НА СИСТЕМОТ НА ОДГОВОРНОСТ ВО ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Наодите од интервјуто се опишани во овој дел и истите произлегуваат како резултат од одговорите на поставувани прашања што се дел од осумте тематски целини. Така, одговорите на прашањата од секоја посебна тематска целина се во насока на потврдување на поставените посебните хипотези кои сите заедно даваат една целина и ја докажуваат генералната хипотеза. *Првата посебна хипотеза гласи: државната администрација својата значајна улога во системот ја остварува во нејасна концептуална рамка и следствено на тоа, во недоречена нормативна поставеност на целите задачите (поинаку кажано, државната администрација функционира во услови на отворен круг на одговорност).* За докажување на оваа посебна хипотеза во интервјуто беа поставени прашања кои се однесуваа на прибирање информации за релевантни акти со кои се определуваат овластувањата и одговорностите на државните службеници, структурата на тие документи, стратешките определби на органите врз база на мисија, визија и вредности на организацијата и нивното поврзување со оперативни планови и постапки.

Од вкупниот број на испитаници сите одговорија дека единствен правен документ во државните органи со кои се регулираат овластувањата и одговорноста е Правилникот за систематизација на работни места, со нагласување дека истиот не содржи конкретни описи преку кои може да следи ефективност и ефикасност на државните службеници¹¹⁸. Што се однесува до тоа дали во актите на нивниот орган прецизно се

¹¹⁸ Во врска со ова е исказот на еден испитаник кој вели: “Неможеме да зборуваме за ефективност, а уште помалку за ефикасност ако не знаеме што е конкретниот опис на секое работно место”.

разграничени овластувањата и одговорностите, 18 испитаника одговорија дека сметаат дека Правилниците за систематизација се базираат на општи одредби, не се прецизни, односно претставуваат само општо набројување без конкретно определување на овластувањата и одговорностите. Според нив, описите во Правилниците за систематизација не се точно определни и истите бараат поопсежна анализа, допрецизирање и доработка како основа за определување на одговорноста на државните службеници. Според нив, Правилникот за систематизација треба да ги содржи сите карактеристики на работното место, затоа што има различна природа на работа од раководител до раководител од звање до звање. Во Правилниците за систематизација хиерархијата на одговорноста е поставена само во однос на звањата, но не и во описите на работните места со точно разграничување на одговорност во делот на извршувањето на работните задачи.

Кај поголемиот број од испитаници ставот е дека при изработка на овие акти треба да се пристапи сериозно со посебен методолошки пристап заснован на јасни критериуми и процедури¹¹⁹. Во рамките на оваа дискусија испитаниците се задржаа особено на тоа што Законот за државни службеници остава простор во описите на работните места да се внесе реченицата "врши и други работи" што е една матна и сива зона од каде што најчесто се случуваат злоупотребите. Во практиката поради употребата на зборовите врши и други работи на државните службеници им се случувале разни ситуации каде што една негативна била многу честа, без оглед на формалното решение што го има државниот службеник од страна на раководителите многу често е упатуван да врши други работи и работни задачи. При извршувањето на другите работни задачи, под претпоставка тој да направи повреда на работната дисциплина и притоа дојде во ситуација да му се води постапка за дисциплинска одговорност се поставува прашањето, дали го задоволуваме формално правниот аспект со тоа што кога постои повреда на работните обврски ја гледаме повредата што де факто ја направил на работното место, што фактички, а не формално го извршува.¹²⁰ Можноста, во Законот за државни службеници да се остава простор за оваа додавка, укажува на нешто многу недоказливо во

¹¹⁹ Во врска со ова е исказот: "Ние така по некој систем на инерција и аналогича ги препишуваме претходните описи, мислам дека тоа не е соодветно и дека треба ваквиот однос да претрпи промени".

¹²⁰ Во врска со ова еден испитаник ќе каже: "Затоа што ако јас сум на работно место раководител на јавни набавки, а ја направам повредата како раководител на одделение за меѓународна соработка зашто во отсуство на таков човек ми била доверена работна задача од друг вид на работно место и таму сум ја направила повредата, за што всушност како државен службеник треба да одговарам".

делот на утврдувањето на одговорноста и одговорното работење на работникот. Од искуствата на сите испитаници во сите институции нема доразработка што всушност ќе значи врши и други работи, еден испитаник кажа дали тоа ќе значи: "земи ја метлата и измети го ходникот". Се додека прецизно не се доразработи кои работни задачи ги врши државниот службеник и во кои случаи, кога и каква работна задача може да му се додели под формулацијата врши и други работи, ќе остава простор за злоупотреби. Ваквата формулација не се практикува во институциите кои вршат еднородни и стручни работи кои мора да се изразат со прецизни показатели.¹²¹ Еден дел од интвјуираните сметаат дека треба да постои и терминот врши и други работи само за работни места кои бараат неодложно извршување на работите, каде што работите се врзани со рокови или поради недостаток на стручен кадар во институцијата да може да се одговори на работните задачи.

Во еден дел од институциите одредени работници кои се на раководни работни места добиваат овластувања со решение од одговорното лице во органот да вршат одредени работни задачи. Во врска овластувањата, сите испитаници сметаат дека доколку овластувањето за потпишување на документите го добиваат оние кои што директно ги работат предметите ќе се зголеми интересот кон работата, а со тоа и одговорноста. Ваквиот начин на делегирање на овластување е практичен особено во гломазни државни институции со голем број на организациони единици и вработени.

Во однос на разјаснување на процесот изработка на Правилник за систематизација во еден државен орган, од страна на Агенцијата за државни службеници е изработен документ со назив **Насоки за подготовка на Правилник за систематизација на работни места**¹²². Целта на овој документ е што повеќе да им ја приближи законската

¹²¹ Така на пример во Управата за хидрометролошки работи за дел од работните места има прецизни описи и не се користи во описот додавката врши и други работи, зошто природата на работата бара точни мерења и резултати по стандардите на светската метролошка организација, а работници кои се бават со чиста администрација, статистика на податоци, издавање на билтени, информации до јавноста каде што има второ ниво обработка на податоци, односно финализирање продукти во описите го користат и терминот врши и други работи. Истото се однесува и за Државниот завод за ревизија, Народно правобранителство, Јавно правобранителство и Дирекцијата за заштита на лични податоци.

¹²² Според овие насоки постапката при изработката на овој документ е разграничена на неколку нивоа. Најпрво државниот службеник самиот го подготвува сопствениот опис на работното место без оглед на неговата стручност. Во оваа фаза поради различната структура на државните службеници и различниот степен на образование, не се очекува секој државен службеник да има правна или нормативна подготовка за да може да уреди такво нешто меѓутоа оставена е слободата врз основа на добрите практики во Европските земји секој државен службеник да напише во описот на работните места кои се неговите работни задачи. Понатаму, првиот филтер е кај неговиот непосреден раководител кој што може да го

регулатива на државните службеници и да ги убеди, особено креаторите на описите на работните места, да се држат до прецизни, јасни и точни работни задачи.

Овој документ нема обврзувачки карактер, а кај нас правната култура е таква каде што нешто ако не е обврзувачко можеме и да го заобиколиме. Од разговорите со испитаниците заклучокот е дека истиот не се почитува во целост. Она што може да се констатира како придобивка од овој документ е тоа што пристапот кон изработката на правилниците за систематизација е поконструктивен и се настојува да се избегне пресликувањето на Уредбата за звања во целост.¹²³

Потребата да се изработуваат Правилници за систематизација со детални описи произлегла токму од луѓето што ги водат дисциплинските постапки, зашто ако немате добри описи неможете да ја утврдите одговорноста. Како регистриран проблем од страна на испитаниците е тоа што Правилниците за систематизација ги изработуваат луѓе кои што не ја познаваат дејноста, при што сето тоа се рефлектира со последици што доведува до испуштање на одредена дејност. Сето тоа се рефлектира особено при настанување на политички промени, секоја нова политичка опција веднаш пристапува кон измена на организациската структура и систематизацијата на работните места во органот. Така, една утврдена систематизација не останува долго време, а тоа доведува до постојано ротирање на вработените, сето тоа оневозможува вработените да покажат резултати од работењето.

Како забелешка на испитаниците е и тоа дека Законските насоки кои наложуваат структурна поставеност на секторите исто така е нефункционална, бидејќи упатува на лоши решенија при поставувањето на структурната поставеност на органот, а се-

корегира напишаното и да го дополни доколку смета дека во тоа работно место треба да има извршување и на други задачи. Третото ниво на контрола го прави токму одделението за управување со човечки ресурси кое ја има улогата и нормативно да го среди описот. Последен чекор на оваа постапка е мислењето од Генералниот секретар, Државниот секретар или Секретарот во општините, како врвни извршни раководители на администрацијата. Она што е особено важно е тоа што во секој акт за систематизација секој опис содржи точно пред кого директно одговара државниот службеник. Значи, одговорноста е утврдена во хиерархиска точно утврдена пирамида и се знае точно кој на кого одговара за извршување односно не извршување на поставените задачи.

¹²³ Со користењето на овој Прирачник правилниците се изработуваат претежно по принципот на формирање на работни групи кои имаат преставници од раководните структури во органот, или пак директно се вклучени раководителите во изработката. Во врска со придобивката од истиот еден испитаник вели: “Со овие насоки барем сме ја надминале практиката на штуро препишување на описите од уредбата и пренесување во актите, а тоа беше проблем што со години го имавме каде што на пример во описите само се ставаа зборовите раководителот го раководи одделението, кажува многу но не кажува ништо.”

тоа се рефлектира врз одговорно и функционално работење на државните службеници во органот.

Хоризонталната поставеност на организационите единици во државната служба согласно Законот за државни службеници за одредени специфични организациони единици се повеќе се покажува како недостаток од причина што одредни специфични дејности за функционално извршување на работите бараат вертикален систем на хиерархија на одговорноста.¹²⁴

При интервјуирање на државните институции кои вршат контролна функција се постави прашањето дали тие институции со својот статус и организирање треба да бидат издвоени од категоријата државни службеници од причина што контролата треба секогаш да биде поставена на функционален организациски начин над органите што ги контролира. Прашањето е дали сите државни органи треба да се подведат во еден закон, вработените да имаат ист статус на администрација јавна или државна, а во законот да се издвојат само спецификите на функциите и на организациското поставување на овој вид на органи¹²⁵.

Од интервјуто во однос на правни законски и подзаконски акти кои директно упатуваат на определувањето на овластувањата и одговорностите, сите одговорија дека освен правилникот за организација на органот и правилникот за систематизација на работните места други акти немаат. Од исказите на испитаниците може да се издвојат само две институции кои имаат изработено поединечни документи како процедури за ра-

¹²⁴ Како пример го наведувам исказот на еден испитаник: ”Одредени сектори се наложени согласно Законот за државни службеници како матрица. Така, Секторот за евроинтеграција по оваа насока е поставен со сите сектори подеднакво хоризонтално иако тој треба да биде поставен вертикално, бидејќи ги опфаќа сите сегменти од конкретната дејност во делот на европското интегрирање. Вака како што е поставен е нефункционален. Значи раководителот на секторот во делот од својата работа или навлегува во надлежности на сите сектори или нема никаква работа.”

¹²⁵ Така како специфичен орган Народното правобранителство го дадоа следното образложение: “Со Законот за народен правобранител се поставени основните контури, надлежноста и внатрешната организација на органот и истите се контрадикторни со одредбите од Законот за државните службеници во делот на поставувањето на организациската структура и воспоставувањето на одговорноста. Формирањето на сектори и одделенија во институцијата во Народното правобранителство е нецелесходно зошто истите разработуваат теми како што се: уставните слободи и права, полицијата, судството, економските права, правото на сопственост, правото на работа, човекови права, права на социјала итн. Од звања има само државен советник и советници нема раководители на одделенија и раководители на сектори зошто природата на работата не го дозволува тоа. Од многу практична причина неможе да се одреди хиерархиски функционирањето зошто со организационите единици што ги набројав раководи заменикот народен правобранител, во секоја организациона единица има звања, државен советник, советник и соработници или помлади соработници. Ваквата поставеност неможе да го следи системот на хоризонтална одговорност што го бара Законот за државни службеници, сето ова бара опсежна нализа на сите институции со слични функции. Значи спецификите треба да го диктираат законот, а не обратно.”

бота за парцијални активности.¹²⁶ Според некои Правилникот за постапката за оценување на државните службеници, содржината на извештаите и образецот за оценување е документ што упатува на ефективност на работењето на државниот службеник, од аспект на квантитет и од аспект на квалитет, а воедно претставува показател за одговорното или неодговорното работење на државната администрација. Така, овој Правилник како алатка треба да помогне во утврдување и поставување на работните цели, како и во утврдување на постигнатите резултати од однапред утврдените цели. На тој начин, преку образецот за оценување, истовремено се врши оценување на работењето на годината што изминала и се утврдуваат работните цели за наредната година. Не случајно составен дел на тој образец се и дисциплинските мерки што биле изречени во текот на изминатата година, за да се види на кој начин и колку совесно и одговорно државниот службеник ја вршел работата, односно на кој начин оценуваниот придонесол за подобри перформанси на органот. Дали овој Правилник ја остварува целта на своето постоење ќе биде образложено во понатамошните анализи, каде што се анализира поставеноста на системот на оценување на државните службеници.

Голем дел од испитаниците се на мислење дека за да можеме прецизно да ги определиме овластувањата и одговорностите на вработените во органот задолжително е воспоставување на процедури со јасни чекори за сите процеси од работењето. Заеднички став на сите е дека со јасни процедури за работа лесно ќе бидат утврдени надлежностите, правата и обврските, а со тоа и одговорноста на државните службеници. Сите сметаат дека треба да постојат прецизни чекори со кои ќе се дефинираат работните процеси: кој, кога и што треба да изврши.¹²⁷

¹²⁶ Во Министерството за образование и наука има Упатство со кое се утврдува пренесувањето на овластувања на раководители на сектори или одделенија од страна на министерот. Во правец на одговорност во државниот завод за ревизија го истакнаа следното: "Имаме посебен кодекс на етика на однесување на државните ревизори и имаме интерни акти исто така огромен број на правилници, упатства циркулари кои едноставно помагаат во самото работење на ревизорите како лица кои одат на терен и помагаат овие ставови да бидат поунифицирани и воедничани како во делот на извршувањето на самата ревизија така и во делот на известувањето." Значи покриени сме и од аспект на законот за државна ревизија и од аспект на интерни документи. Во актот за систематизација во голем дел се конкретно дефинирани описите конкретно за функција помошник главен државен ревизор е дефинирано точно кои се моите обврски и одговорности."

¹²⁷ Во врска со тоа испитаниците го искажаа следното: "Јас сум застапник на тоа да се утврдат одредени процедури за работата во органот се со цел да бидат утврдени надлежностите правата и обврските и целокупниот работен процес во истиот. Постоенето на процедури треба да биде интенција на секое министерство и како препорака доаѓа од разговори со наши колеги, мои колеги од другите земји во Европа каде што постоењето на тие процедури го олеснува работењето на секоја институција, без оглед да-

Постоењето на јасни процедури ќе се рефлектира и добри меѓучовечки односи во органот, во овој контекст интересен е исказот што упатува на тоа.¹²⁸

Во однос на поставувањето на процедурите некои испитаници се на мислење дека за да може да се воспостават јасни процедури, најпрвин треба да се изготват јасни и прецизни закони и подзаконски акти кои ќе ја дадат основата, Агенцијата за државни службеници да изготви подзаконски акти со јасни насоки и упатства.¹²⁹

Во рамките на интервјуто што се однесува на првата тематска целина, акцентот беше ставен и на документите оперативните планови и постапките кои се однесуваат на стратешките определби на органите. Целта на ова прашање се однесуваше на тоа да дознам, колку органите обрнуваат внимание на воспоставувањето на стратегиите во органот? Дали истите се изработуваат согласно процедури и стандарди со јасна мисија и визија? Како се следи реализацијата на истите? Преку кои показатели ја оценуваат успешноста или неуспешноста на органот? Односно дали се јасно и прецизно поставени процедурите со затворен круг на одговорност во овој домен?

Во разговорот со испитаниците сите одговорија дека повеќе или помалку се запознаени со тоа што преставува стратегија во еден орган, особено со оглед на тоа дека во последната измена на Уредбата за начелата за внатрешната организација на органите

ли станува збор за министерство или некој друг орган на државна управа да можеме јасно да лоцираме одговорност”.

“Со законите и да се предвидени подзаконски акти кои ги дефинираат сите битни работи што треба да се применуваат во органот, но недостасува последната алка овластувањата што значи кој и на каков начин ќе ги сработи работите. Самиот проток на податоци тој што ќе ги измери и достави треба да биде со точно одредена процедура, како што, кој, каде и на кој начин треба да ги внесе податоците во базата, кој има право на пристап, кој може да ги користи или менува. Процедури сеуште немаме, имаме теркови што можеме да ги искористиме како водич за изработка на тие процедури. Значи сметам дека треба да биде прва и приоритетна задача на нашиот орган да се донесат вакви процедури”.

¹²⁸ ”Значи да се знае точно секој што работи, но не секогаш се исполнува тоа што е на хартија од причина што има дефицит на кадар или еден сектор има помалку обврски од друг. Но како и да е се чувствува потребата од дополнителни интерни акти кои дополнително ќе ги регулираат првично меѓучовечките односи. Значи, кога има работни процедури секој ќе мора да ги исполнува и тогаш ќе се избегне човечкиот фактор. Има случаи кога двајца службеници се скарани, во такви случаи трпи работата. Државниот секретар иако одговорен за целокупната организација во органот, не секогаш е така, зошто сепак тој треба предметите, овластувањето и работните задачи да ги добие од министерот, ако не ги добие неможе да ја реализира активноста.”

¹²⁹ Во овој контекст еден испитаник вели: “Би било добро да се детализираат работите уште во законите кои ќе дадат насока за подзаконските акти значи, ако во законот не се наложат некои работи неможе подзаконските акти да бидат појаки од законите. Прво треба насоките да ги дадат законите, потоа Агенцијата за државни службеници да даде јасни насоки и упатства и на крајот институциите да ги донесат процедурите. Сите држави кои имаат јасни процедури, корумпираноста е сведена на многу ниско ниво или воопшто не постои”.

на државната управа.¹³⁰ се воспостави како задолжителна обврска формирање на одделение за стратешко планирање. Вакви одделенија или сектори се воспоставени скоро во сите органи но само во седум институции овие организациони единици се составени од обучени лица кои целосно ја остваруваат својата функција. Постапката за изработка на стратегиите во органите се остварува само врз основа на Прирачникот за стратешко планирање. Само во Центарот за управување со кризи и во Министерството за одбрана, покрај Прирачникот за Владата, стратегиите се изготвуваат врз основа на Правилник за планирање, програмирање и буџетирање со јасни и прецизни чекори на подготовка до денот на неговото донесување.

Во врска со пристапот при изготвување на стратешките планови, испитаниците се на мислење дека во голем дел се запознаени со улогата на стратешкиот план во институциите, но пристапот кон тоа колку истиот ќе биде имплементиран во реалноста повеќе го сваќаат како обврска, одколку нешто корисно за функционирање на институциите. Ваквиот пристап се должи на честите отстапувања од донесените стратешките планови за сметка на активности кои воопшто не се предвидени во стратешкиот план.¹³¹

Голем индикатор кој укажува на отстапувањето од стратешките планови, интервјуираните го посочија тоа што буџетите на органите кои секогаш ја следат реализацијата на стратешките планови се намалуваат за сметка на предвидени активности или активности кои веќе се отпочнати. Во овој дел нема пишана процедура или некој подзаконски акт преку кој точно ќе се следат причините зошто стратешкиот план е нереализиран. Стратегиите се клучен документ во сите органи и доколку не постојат пишани процедури од нивното изготвување, индикаторите кои укажуваат зошто тој орган дава акцент на таа стратегија.¹³² Се до конечната реализација и причините за отстапувањето од истата, неможеме да кажеме дека сме го затвориле кругот на одговорноста. Во овој

¹³⁰ Во член 8 од Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа Службен весник на РМ” бр.93/2000, 14/2002, 105/07) кој гласи:” 1) Во министерствата, надвор од секторите, се формира одделение за стратешко планирање, креирање политики и следење, кое за својата работа непосредно му одговара на државниот секретар. 2) Бројчаните ограничувања од ставот (2) на членот 6, кај одделенијата за стратешко планирање, креирање политики и следење, не се применуваат. 3) Одредбата од ставот (1) на овој член не ја исклучува можноста за формирање на сектор за стратешко планирање, креирање политики и следење”.

¹³¹ Во врска со тоа е мислењето на еден интервјуиран: “Многу често Владата носи заклучоци кои не се предвидени во планот, а им се дава приоритет за сметка на активности веќе предвидени во стратешките планови на органот”.

¹³² Strategy Focused organization How Balanced scorecard companies thrive in the new business environment Robert S. Kaplan David P. Norton 2001 Harvard Business School Publish Cooperation Boston, Massachusetts.

контекст испитаниците истакнаа дека многу често се кратат буџетите и во случаи кога има склучено договори врз основа на објавени тендери иако Министерството за финансии е известно за тоа. И во овој контекст не постојат процедури кога, зошто и под кои услови се кратат средствата, единствен репер е следењето на реализацијата на органот без да се навлегува во причините за тоа.¹³³ Друг показател кој укажува на непсотоењето на јасни процедури при следењето на реализацијата на стратешките планови се и исказите дека следењето на стратешките планови не е континуирано тоа е на крајот од годината, како и инцидентните менувања на стратешките планови се без претходна анализа и постапка¹³⁴ Органите на државната управа кои имаат обврска да следат стандарди кои ги диктира ЕУ или НАТО, како што е Државниот завод за статистика, Државниот завод за ревизија и Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи од одговорите може да се види дека се многу напреднати во целиот тој процес, добиваат високи оценки, а во тој случај и односот од страна на Владата при кретењето на буџетот е различен од другите органи на државата. Голем дел од испитаниците сеуште се соочуваат со недостаток на стручни луѓе во овој домен зошто одделенијата или секторите им се заживеани оваа година. Во целост оценката е дека сеуште државните органи се соочуваат со недостаток на стручни луѓе и материјално технички средства за да можат да воспостават ефективна и ефикасна реализација на стратешките планови, а воедно недостатокот од јасни процедури оневозможува да се затвори кругот на одговорноста во доменот на стратешкото планирање на органите.

¹³³ Така, еден од испитаниците го искажа следното: “Неможеме да ја реализираме проекцијата од стратешкиот план. Јас немам видување кој е тој што решил да се крати буџетот не се зема стратешкиот план во предвид. Тоа ни е недостаток и единствен репер што го зема Министерството за финансии за кастрењето на буџетот е реализацијата, значи ако има слаба реализација во органот се крати буџетот, но не се земаат во предвид причините зошто е тоа така. Некогаш природата на самата дејност овозможува реализацијата да биде извршена во септември. Исто така, не се зема во предвид Законот за јавни набавки, неможат да бидат капиталните расходи потрошени ако сеуште тендерот трае. Значи, имаме случаи каде што е спроведена комплетна тендерска постапка, склучен е договор со добавувачот, извршени се и авансни плаќања и кога треба конечно да се исплатат средствата се одземаат. Во вакви случаи не постои пишан документ зошто се кратат средствата кој ги крати нема никаква процедура за претходна контрола за предмети што веќе се во тек”.

¹³⁴ “Значи не е само промената на министерот причината за менување на стратешкиот план, многу често доаѓа до промена на стратешкиот план од истиот министер во период од една година”.

2. СИСТЕМОТ НА СЛЕДЕЊЕ НА РАБОТЕЊЕТО НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Следењето на работењето на државните службеници преку јасни форми и индикатори на разграничување на постигнувањата, претставува основа за мотивирана, одговорна и ефективна државна администрација. За проверување на системот на следењето на работењето на државната администрација, во рамките на интервјуто освртот го ставив кон прашања кои се однесуваат на начинот и форма на следење на работата на државната администрација како показател за постигнувањата и разграничување на постигнатото.

Како резултат од интервјуираните во рамките на оваа тематска целина, сите испитаници се изјаснија дека во нивниот орган не постои пишана процедура или подзаконски акт што јасно и прецизно ќе упатува на воспоставување на систем на следење на работењето на државните службеници, што ќе значи унифицирана форма било електронска или пишана, која ќе дава показатели за резултатите од сработеното за секој државен службеник поединечно или организациските единици во државната институција. Во голем дел сметаат дека ова се должи и на фактот што не постои Законска насока што децидно и јасно ќе упатува на тоа и ќе претставува дури и обврзувачка норма за воспоставување унифициран систем на следење како јасен показател за постигнување на поединецот, организациските единици и државниот орган во целина.

Така, интервјуираните сметаат дека многу полесно би се вршела контролата доколку постои процедура по која ќе се работи, посебно ако станува збор за организациони единици кај што има многу вработени и таа процедура да биде поткрепена со софтвер. Тоа ќе придонесе за квалитетот за извршувањето, мотивација и наградување според однапред утврдени индикатори. Тогаш ќе се даде примат на фактор пропис, а не на факторот човек и на тој начин ќе се избегнат секакви импровизации.

Голем дел од испитаниците се изјаснија дека како основен показател за следење на реализацијата на активностите во државниот орган ги земаат годишните стратешки планови, кои потоа ги преточуваат во годишни програми за работа. Овие оперативни планови содржат, поставени цели, рокови на реализација и организациони единици

надлежни за реализација на конкретната активност од стратешкиот план.¹³⁵ Ваквиот начин на следењето се однесува само на општо разгледување на работата на организационите единици во органот преку реализацијата на стратешкиот план.

Друг механизам на следење на работењето на раководните службеници во државните органи, како што се раководителите на сектори и државните советници се колегиумите. Според некои испитаници ваквата форма ја сметаат за добар начин за следење од највисоко ниво во врска со реализација на клучните и неодложните активности на органот. Ваквиот начин на следење повторно е оставено самиот орган да го осмисли, не е предвидена како задолжителна обврска во описите на работните места, така што и тука е оставено како форма што секој треба да ја осмислува на свој начин.

Што се однесува до следењето на работата на поединците, освен доделувањето на предметите преку деловодната книга согласно Законот за архивска граѓа¹³⁶ преку која се води евиденција: од каде е пристигнат предметот, за каков предмет станува збор на кого му е доверен да го работи, датумот на добивање на предметот и датум на завршување на предметот, друг систем на следење нема.

Како исклучок може да се наведат исказите на некои испитаници кои за да го олеснат процесот на следењето на работата на поединците, а со тоа да можат реално да го оценат државниот службеник, воведуваат самостоен систем на следење при што бараат од раководителите на одделенија да им даваат месечни извешати за сите редовни и вонредни реализирани активности и сите документи што се изготвени од нивното одделение. Ваквото следење истите го спроведуваат преку формулари изработени од раководителот на секторот. На месечно ниво, овие извештаи се разгледуваат на ниво на сектор за да може секој да види што другите вработени во одделенијата работеле.

Прецизни показатели во оваа насока не се јасно изразени во државните органи. Еден дел од испитаниците истакнаа дека за одредени активности се формираат комисији

¹³⁵ Во рамките на овој начин на работа исказите на испитаниците се следните: "Основен документ со кој се изразува стратешкиот план е едногодишна програма, од која произлегуваат месечни планови кои резултираат со анализа за работата изразена во органиграм. Во овој органиграм стои утврдена активност за секој сектор со рок на реализација. Реализацијата на оваа програма се ревидира на месечно ниво. При тоа, може да биде утврдено некоја активност да биде завршена и до првиот квартал. При месечната проверка присуствува и одговорното лице, правиме проверка до каде сме со реализацијата, дали има потешкотии во реализацијата, се самовалуираме и бараме помош ако почувствуваме дека некаде имаме проблем. Како проблем може да се јави недостаток на финансиски средства кои добро биле испланирани на почеток, меѓутоа како реализација на ребаланс на буџетот биле скратени".

¹³⁶ Закон за архивска граѓа ("Службен весник на РМ" бр. 36/90, 36/95, 86/08).

од страна на одговорното лице и истите ги задолжуваат со рокови за реализација. Многу чести се случаите во кои вработените се овластуваат да реализираат одредена активности преку решение од овластеното лице на органот.¹³⁷

Во некои државни органи е согледана потребата од постоење на електронски систем на следењето на работата, преку електронското движењето на документите и истите се во фаза на имплементација на софтвер за електронско следење на процесите на работењето, документ менаџмент систем.

Државниот завод за статистика има електронска апликација за евидентирање на користењето на работното време во насока на проценка на трошоците на работењето.¹³⁸

Како индикативен проблем кој го истакнаа сите испитаници е неправилното распоредување на работите, многу честа појава е кај сите државни органи работата да се сведе само на одредена бројка на вработени. Така, едни исти лица се вклучени да вршат работи од повеќе организациони единици.¹³⁹

Исто така, интервјуираните укажаа и на постоењето на можноста од субјективизам при следењето на работата од страна на раководниот кадар поради непостоење на индикатори и мерливи механизми за проценка на квалитетот на реализираната работна задача.¹⁴⁰ За да се избегне субјективизмот, интервјуираните ја истакнаа потребата од

¹³⁷Така, исказите на испитаниците се: "Одговорното лице покрај општото овластување да донесува акти, многу често кога треба да се изработат документи што се однесуваат на значајни активности за дејноста на органот тоа го прави со формална процедура односно задолжување со решение".

¹³⁸ Со оваа електронска апликација секој ден работниците треба да опишат како го потрошиле работното време во текот на денот вклучувајќи ја и паузата. Оваа апликација е насочена повеќе кон проценка на трошоците во работењето. Целта на оваа апликација е не да се следат работите туку да утврдат трошоците, и да се види каде е најголемиот трошок и како да се заштеди. "Најповеќе оваа апликација е насочена кон ефективност и ефикасност во работењето од аспект само на потрошеното време потребно да се реализираат одредени активности во органот, како и материјално техничките трошоци но не е исклучена можноста истата да се искористи и за следење на работењето на вработените како показател за ефективно и одговорно работење во органот. Сеуште оваа апликација не се користи и за таа намена."

¹³⁹ Така еден интервјуиран вели: "Неправилно е распоредена работата од 100 вработени во органот работата ја извршуваат само 10 до 15 луѓе и одговорното лице очекува тие да ја извршуваат работата. На тој начин нема што да се следи. На пример мојот помошник не прима работа зошто бил државен секретар одбива работа. Има суети има луѓе кои грешат, не е воспоставен јасен механизам за следење и казнување".

¹⁴⁰ Во врска со тоа еден интервјуиран ќе каже: "Имаме различна бројка на предмети на пример некој изработил десет, 30 или 5 предмети, но никогаш никој не зел тоа да го анализира и да биде некој мотив за наградување или казнување, односно никој не го зел тоа неког да го унапреди или казни".

постоење на процедури за следење на работата, која со јасни индикатори ќе упатува, кој колку сработил, во кој рок и на каков начин.¹⁴¹

Од испитаниците, 18 укажаа на тоа дека при доделувањето на работните задачи многу често не се почитува хиерархијата на надлежности согласно Законот за државни службеници. Вработените многу често добиваат директно работни задачи од министер или државен секретар, а не од непосредниот раководител на одделение или на сектор, или пак раководителите на одделенија добиваат задачи директно од одговорните лица во органот или од други раководители на сектори кои не им се непосредно препоставени. Интересен е исказот дека и државните секретари се прескокнуваат, односно министрите директно ги доделуваат работните задачи на вработените, за што се предлага воведување на систем кој ќе овозможува на одговорни функции да се поставуваат лица кои се оспособени со менаџерските вештини.¹⁴²

Еден испитаник посочи на тоа дека непостоењето на механизам за следењето на извршувањето на работата, негативно се одразува на реализацијата на проектните активности. Исто така, значајна е констатацијата дека честите измени на Правилникот за систематизација на работните места во органот директно се одразува на можноста за континуирано следење на работењето, а тоа тешко се одразува и на лоцирањето на одговорноста. Во врска со ова, произлезе предлог, во Законот за државни службеници да се внесат одредби кои ќе го заштитиуваат државниот орган од честите промени на

¹⁴¹ Така интервјуираните предлагаат “Сметам дека секое министерство треба да си ги постави своите акти и да си функционира како што смета дека му е најефективно. Најдобро е да има процедури во органот кој ќе го следат работењето со временска рамка на реализација, квалитет и други индикатори значајни за да се процени ефективност, а истовремено одговорноста на државниот службеник”. Секогаш при доделувањето на работните задачи при непостоењето на процедури особено при тимската работа во кој се инволвирани повеќе групи на вработени се остава можноста некои да извршуваат работи за сметка на други кои се на хиерархиски повисока позиција.”

¹⁴² Така, од страна интервјуираните е следниот исказ: “Ако Законот за државни службеници не се спроведува хиерархиски како што е поставен тука веќе имаме проблем. Хиерархискиот проблем доведува до успешност на спроведување на задачите. Државниот секретар како највисок државен службеник ги делигира задачите надолу, но државниот секретар треба да ги добие задачите од министерот. Доколку, раководителот оди кај министерот и не ме известува и доколку министерот смета дека може да го повика државниот службеник и да му даде задача тогаш нема спроведување на закон за државни службеници и нема добро оценување. Кога секој документ што ќе влезе во министерството прво влезе кај мене јас ќе знам на кого сум му го дала и доколку тоа би се водело електронски и задачата знам кој ја врши ќе имам показател за следење на работата. Освен законот, нема подзаконски акт кој може да даде насока за да ја следите работата на државните службеници. Ако некој сака да работи како одговорно лице треба да има завршено менаџерски курс, ваков вид на образование треба да поминат сите министри на влада, ние ставаме функционери но дали се менаџери тоа е знак прашање. Менаџерот е државниот секретар, но ако тој што е над него му се меша во ингеренциите и му ги одзема немаме хиерархија туку имаме анархија.”

правилниците за организација и систематизација на работните места во органите. Од таа причина Законот за државни службеници треба децидно да специфицира, што претставува структурна промена на државен орган и во кои случаи е дозволено целосно редифинирање на функцијата на еден орган.¹⁴³

3. МЕНАЦИРАЊЕТО СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ОСНОВА ЗА ЕФЕКТИВНО И ОДГОВОРНО РАБОТЕЊЕ НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Менаџирањето со човечките ресурси¹⁴⁴ преку јасни процедури претставува основа за ефективно и одговорно работење на државната администрација. Оваа хипотеза е поддржана со прашањата што произлегуваат од третата тематска целина и се однесува на: менаџирањето со човечките ресурси во органите на државната управа, процедурите околу менаџирањето, утврдување на потребите за вработување и постапката за вработување, воведувањето во службата, оценувањето и мотивацијата на вработените. Оваа тематска целина ги опфаќа процедурите за обуките на државните

¹⁴³ Во овој контекст еден интервјуиран истакна: ”Немаме механизам преку кој ќе ги натераме луѓето навремено да си ја извршуваат работната задача, значи тука немаме процедура за следење на нивното работење. Анализите што се прават при реализација на проекти кои бараат податоци за повеќе години тогаш ќе излезат пропустите на виделина. Значи, кога нема процедура има многу изговори и неможеме да ја лоцираме одговорноста и да ја затвориме кругот на одговорност. Исто така, во последните години имаме промена на раководните кадри и неможеме да воочиме кој од раководните кадри бил виновен за несработеното. Ако во тоа одделение каде што е лоциран пропустот во работењето, располагаме со 5 вработени кои често пати преминуваат од едно во друго одделение и нивните работни задачи се смениле. Честото менување на структурата во органот преку Измена на Правилниците за организација на органот и Систематизација на работните места, предизвикува и вакви штети што неможеме да ја лоцираме одговорноста. Сметам дека во Законот за државни службеници треба да бидат јасно и прецизно содржано што претставува структурна промена, во кои случаи и под кои услови, истата треба да се спроведува”.

¹⁴⁴ Менаџмент на човечки ресурси е подрачје во организацијата и управувањето што се бави со луѓето во организацијата и тоа со оние аспекти на човечкиот фактор што не се опфатени со дисциплината организациско однесување. Менаџментот на човечки ресурси е научна дисциплина која се заснова на многу други области во науката, како што се научниот менаџмент, индустриска психологија, социјална психологија, организациско однесување, економика на бизнисот, етика на бизнисот, филозофија и др. Менаџментот на човечки ресурси е интердисциплинарна наука која ги обединува збирот на знаења поврзани со луѓето во организацијата, за да може резултатите на поединецот (индивидуалниот учинок), како и резултатите на организацијата (збирниот учинок) бидат високи. Менаџментот на човечки ресурси вклучува низа сукцесивни активности кои имаат за цел да се предвидат потребите со работната сила во организацијата, (планирањето), да се согледаат можностите и изворите на регрутирање на потребните работници (регрутирање), да се изврши селекција и да се одберат оние поединци кои највеќе одговараат за организацијата (селекцијата), селектираните поединци да се интегрираат во организацијата (социјализација), да се развие адекватен систем на наградување (наградување), да се изгради политика на кариера (развој на запослените), да се обезбеди заштита на вработените (осигурување) и да се изгради политика на деградирање и отпуштање на работниците. Поопширно кај М.Пекович, (2003), Организационо понашање, Економски факултет, Белград стр 205-206.

службеници, во земјата и странство, критериумите за определувањето на видовите на обуки и номинацијата на учесниците на обуките, фидбекот после завршувањето на обуката, евиденцијата и искористеноста на обучениот кадар.

Во рамките на оваа тематска целина, од сите интвјуирани произлезе заклучок дека функцијата управување со човечки ресурси е организациски дел од државните органи кој сеуште е во зародиш и дека оваа функција не е поставена согласно науката за управување со човечки ресурси, односно во ниен орган не се воспоставени основните принципи на менаџерското работење во делот на управувањето со човечките ресурси. Од интвјуираните, 18 одговорија дека во своите државни органи имаат формирано одделенија или сектори за човечки ресурси, кои се заживеани само формално. Што значи, во овие организациски единици воглавно има по еден или ниен вработен, а сето тоа се рефлектира на воспоставување ефективен и ефикасен човечкиот потенцијал во органите, кој е најважниот фактор за успешна и одговорна државна институција.¹⁴⁵

Сите испитаници одговорија дека пишани процедури во оваа област не постојат во ниен орган, а тоа значи дека потребата од утврдувањето на потребниот кадар, објавувањето на огласите, селекцијата и вработувањето на потребниот кадар, одбирањето на соодветниот кадар, односно поставувањето на прави луѓе на прави места сите одговорија дека се раководат само од Законот за државни службеници и од подзаконските акти¹⁴⁶, а други процедури преку кои се дообјаснуваат овие работни процеси во органот немаат.

¹⁴⁵ Како потврда на ова е исказот на еден интвјуиран кој вели: “Она што можам со сигурност да кажам е тоа дека за да се спроведе тоа во целост, треба да имаме соодветни човечки капацитети, што сега тоа не е случај во нашиот државен орган. Значи, треба да имаме едно специјализирано одделение за човечки ресурси кое ќе ги има воспоставено сите функции. Еве на пример: еден ќе планира обуки, друг ќе ја води евиденцијата околу боледувањата, влезно излезно интервју, ќе се занимава со план за менторство значи за такво нешто не станува збор”. Во контекст на ова друг испитаник истакна: “Треба да помине временски период за квалитетно работење на целата администрација, вклучувајќи го и начинот за менаџирањето со човечките ресурси. Значи, тоа е нова наука за Македонија, за жал таа наука постои одамна но за Македонија е релативно нова значи, ние сеуште немаме специјалисти кои ќе знаат добро да ја менаџираат оваа проблематика, кои ќе знаат што да побараат, како да ги воспостават интервјуата и постапките за вработување. Ова подразбира да се работи на оваа проблематика, да има квалитетни научни истражувања кои ќе дадат насоки за подобрувањето на квалитетот во областа на човечките ресурси.”

¹⁴⁶ Правилник за критериумите и стандардите, како и постапката за селекција и вработување на државните службеници, Правилник за начинот, постапката и критериумите за спроведување на стручниот и приправничкиот испит (“Службен весник на Република Македонија” 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004 и 81/2005).

Во овој контекст испитаниците истакнаа дека Законот за државни службеници и подзаконските акти не даваат јасна насока во врска со оваа постапка. Согласно Законот и подзаконските акти, целокупната постапка во делот на вработувањето на државните службеници, почнувајќи од утврдувањето на потребата за вработување на кадри¹⁴⁷, објавувањето на огласот, спроведувањето на интервјуто, селекцијата¹⁴⁸ и на крајот донесувањето на конечната одлука за вработување, остава простор за нереален избор.

Според испитаниците, оставено е вакви суштински прашања околу целата постапка за вработување, односно од објавувањето на огласот до конечниот избор и донесувањето на одлуката за вработување, да се регулираат само со подзаконски акти, кои повторно се нецелосни и не упатуваат на јасни критериуми како реални и непристрасни репери да се избере најдобриот.

Така, во делот на изготвувањето на прашалниците, дали од Агенцијата за државни службеници или пак од органот што го објавува огласот е оставена можноста секој според свои видувања да ги изработува прашалниците. Значи, прашањата не се засноваат на некои показатели кои треба да бидат основа за бодирањето.

Нема разграничување на прашањата, според групи на звања, вид на работно место, прашања кои ја откриваат личноста преку карактерните особини кои се многу важен фактор за ефективно извршување на работните задачи. Доказните документи за способноста на личноста се поднесуваат по завршувањето на целата постапка, што исто

¹⁴⁷ Планирањето на потребите на човечки ресурси, е процес утврдување на потребите за работна сила во склад со развојната стратегија на организацијата, односно бизнис планот кој ја операционализира оваа стратегија. При утврдување на потребите на работна сила потребно е да се тргне од три показатели, стратегијата на организацијата, интерните податоци за состојбата на работната сила која веќе е поставена на одредени работни места, дали се доволно искористени, дали се распоредени на прав начин, или се вишок во организацијата и надворешните податоци за состојбата на работната сила, дали на пазарот има обучена работна сила со потребните квалификации и образование. Поопширно кај М.Пекович, (2003), Организационо понашање, Економски факултет, Белград стр 206-207.

¹⁴⁸ Селекцијата на пријавените кандидати претставува сложен процес, одговорен и деликатен. Селекцијата претставува одредена процедура, која ја сочинуваат одредени фази или чекори, кои треба да се реализираат по одреден редослед. Заеднички став за сите експерти од областа менаџмент на човечки ресурси е квалитетното оценување на пријавените кандидати, кои треба да го реализира експертски тим, составен пред се од психолози, а потоа од стручњаци кои добро ја познаваат работата за која се врши избор. Научниците ги предвиделе следните фази на интервјуто и тоа: пополнување на пријавите, обрасците за работа, прво детално интервју, тестови, тестови на способности, проверка на податоците од пополнетиот образец и приложените препораки, аналитичко интервју и проверка на здравствената состојба. Поопширно за ова кај М.Пекович, (2003), Организационо понашање, Економски факултет, Белград стр 212-213.

така остава простор за злоупотреба при бодирањето.¹⁴⁹ Во врска со непостоењето на процедури за селекција, интервјуираните предложија при постапките за вработување, интервјуирањето и селекцијата да го прави специјализирана независна и непристрасна институција.¹⁵⁰

Во овој контекст некои од испитаниците истакнаа дека не секогаш се води сметка комисијата за вработување да ја сочинуваат стручни лица од областа за која што лицето се вработува.¹⁵¹

Сите испитаници го нагласија тоа дека треба јасно и прецизно да биде објаснето што значи оспособеност во струката.¹⁵² Ваквата поставеност на законот остава простор за произволни толкувања. Скоро сите упатија на тоа дека потребно е да бидат поставени прецизни дошколувања како услов за напредок во кариерата, особено за раководните места, да постои посебна школа која ќе овозможи како услов за напредување во службата да бидат ваквите доусовршувања.¹⁵³

¹⁴⁹ Така еден интервјуиран вели: “Колку и да се обидуваме да ја направиме проценката на правиот човек на правото место не сум сигурна дека секогаш ни успева. Значи тоа зависи во голема мера и од компетентноста на оние што учествуваат во процесот на селекцијата. Тоа значи колку ги водиме структурирани интервјуата, колку употребуваме психолошки алатки, зошто за некои работни места ни требаат индивидуалци за некои работни места ни требаат тимски луѓе, значи колку ги мериме вештините. Интервјуата треба да бидат така структурирани и прецизирани во гупи со конкретни индикатори кои целосно ќе ја откријат личноста и нејзините капацитети.”

¹⁵⁰ “За селектирањето на кадри јас генерално имам препорака, селектирањето да го прави независна институција сертификана институција. Значи во интервјуа воопшто нема колку е комуникативен со работлив, отворен затворен и други значајни показатели за квалитетот на работникот што се оценува”.

¹⁵¹ Како поткрепа на ова е исказот на едно од нив: “Индикатори за интервјуа нема, како репер да се избере најдобриот. Секој од секторот го води интервјуа на начин на кој мисли дека ќе дојде до сознание за неговите способности и дали е соодветен за тоа работно место. Комисијата бодира и решава. Но тука имаме проблем на пример ни се случува пристрасност до членовите на комисијата при бодирањето се даваат нереални бодови”.

¹⁵² Во овој контекст, испитаниците го истакнаа следното:” Но тоа не е доволно, имаше пропуст и сеуште го има што значи тригодишно работно искуство во струката. Треба точна формулација што значи искуство во струката, дали е исто правник што работел на јавни набавки или осигурителни компании, дали се смета тоа искуство во струката, а работното место се однесува за нешто трето. Значи, Законот за државни службеници остава простор за злоупотреба и секој да го толкува како сака. При интервјуа има пристрасност, тестовите во Агенцијата за државни службеници се чиста форма, сето тоа треба добро да се доразработи.

¹⁵³ Ние имавме една иницијатива што произлегува од квалитетот на услугите што јавните власти ги даваат кон граѓаните. Крајното беше да има академија за обука на државните службеници. Но не само обука, зошто ние се обучуваме сите за се и сешто без никаков ред, туку тоа да биде и услов за унапредување на кариерата на државните службеници. Ние ја земавме локалната администрација, но кај нас нема локална државна администрација се е исто. Што значи да не биде поставен секретар на општина не било кој туку да биде запазен врз основа на прецизен мерит систем. Луѓето кој ќе бидат поставувани за државни секретари да имаат претходни обуки да претходно полагаат испити да добијат одредени сертификати. На пример јас како раководител на сектор си се запишувам на академијата и ќе се стекнам со

Исто така, некои од испитаниците укажаа и на тоа, доказот за психофизичките способности да биде од специјализирана институција, која дава гаранција за добрата психофизичка состојба на лицето што се јавило на огласот. Во овој контекст тие ја предложија и можноста, непосредните раководители да побараат вработените да се подведат на психички прегледи во секое време, доколку забележат дека вработените во своето однесување покажуваат знаци на психичка болест.

Сите се согласија дека Законот за државни службеници преку системот на работни места, остава простор за влез на споил системот, така што луѓе однадвор со несоодветно работно искуство, поради недоразјаснетоста што значи искуство во струката, на витални работни места влегуваат луѓе кои што поради нестручноста можат да остават долгорочни последици.¹⁵⁴

Поради немање на јасни процедури тешко може да се идентификува одговорноста. На пример непреземањето на одредени работи поради незнаење, а се од клучна важност за развојот на органот во иднина, може да предизвика големи последици, а да немаме законска можност да го подведеме под одговорност. Со ваквиот начин на вработување по принципот "кој како ќе се снајде", преку матни постапки и нејасни процедури, уште со влезот во институцијата остава простор за неодговорно однесување од нивна страна. Сето тоа се изразува и преку покажување на големи амбиции од нововработените. Тие веднаш бараат да бидат унапредени во службата, или пак ако е распишан оглас за едно работно место, веднаш по завршувањето на постапката, барат да бидат распоредени на друго работно место.¹⁵⁵ Во овој контекст, Законот за државни службеници оставил простор истиот лесно да се изигрува. Така што, во државните органи

сертификат и кога ќе дојде министерот да бира изборот да биде од тие што го имаат сертификатот како стручни за таа работа. Да има јасен критериум во напредокот во кариерата”.

¹⁵⁴ Еден од испитаниците го кажа следното: ”Системот на работни места овозможува да се добијат работни места без никаков кариерен развој како и унапредувања во службата да одат без некој критериум и индикатор што го бара на пример кариерниот развој. Кариерниот развој овозможува одговорност и квалитет. Зошто некој ако знае дека за да напредува во службата треба да помине неколку скалила и треба да се докаже преку полагање стручен испит за секоја погорна скала во кариерата секако ќе биде поодговорен и ефективен во својата работа. Овој систем одговара во духот на поквалитетна државна управа”.

¹⁵⁵ Во овој контекст е изказот: ”Младите не се оптеретени со психологијата само да најдат работно место и да се вработат, сега за младите и не е голем предизвик да се работи во јавна администрација. Инаку, тие што се вработуваат се поприлично амбициозни и со големи очекувања во целост. Има кај нив една нетрпеливост која потешко се канализира, тие очекуваат веднаш по вработувањето резултати во кариерниот развој. Значи, за оние кои најмалку работат се јавуваат најголеми интервенции од страна на политички партии и министри и се јавуваат амбиции веднаш да дојдат до раководни позиции”.

многу често се случува, работник кој бил примен за едно работно место што покрива една област, работодавецот веднаш после вработувањето, или за многу краток период да го распореди во работно место од сосема друга област, без оглед на тоа што во огласот се барале други критериуми кои ќе ја докажат неговата стручност и компетентност.

Исто така, сите испитаници истакнаа дека во Законот за државни службеници не е јасно разработено како се постапува кога е објавен оглас со одредени критериуми околу работното искуство, а на огласите се јават луѓе со повеќе квалификации од бараните, поголемо работно искуство или повисоко образование. Во такви случаи, Агенцијата за државни службеници децидно се придржува на огласот, доколку за едно работно место како критериум е предвиден "без работно искуство" а доколку на огласот се јави лице кое ги исполнува условите и има работно искуство таа пријава се отфрла и се остава простор да влезат помалку квалификувани кадри, за сметка на кадри со работно искуство.

Испитаниците сметаат дека сите овие недоречености треба да бидат јасно законски определени да не се остава простор за злоупотреба уште од самиот почеток на постапката за вработување. Најсилна можност што овозможува да не се вработи најдобриот е таа што се остава дискреционо право на одговорното лице да избере кого сака од предложената ранг листа од пет најдобри¹⁵⁶, а со измените на Законот за државни службеници од првите тројца.¹⁵⁷ Со самото тоа што може да се избере петтиот или третиот паѓа во вода се она што се прави со големи напори да се постават правите луѓе на правите места.

Во делот на воведувањето во службата во три органи е воведена институцијата менторство, како инструмент што ќе му помогне на нововработениот полесно да се

¹⁵⁶ Во основниот текст на Законот за државни службеници пречистен текст ("Службен весник на РМ" 108/05 во член 15 став 2 кој гласи: "Агенцијата за државни службеници подготвува листа од најмногу пет најуспешни кандидати за секое работно место, кои го положиле стручниот испит, која ја доставува до Комисијата од член 14 став (4) на овој Закон "и став 9 од истиот член кој гласи: "По завршувањето на постапката за избор секретарот, односно функционерот кој раководи со органот од членот 3 став (2) на овој закон, во кој не се именува секретар, донесува решение за вработување.

¹⁵⁷ Со измените и дополнувањето на Законот за државни службеници ("Службен весник на РМ" 114/09) во член 17-ѓ став 6) што гласи "Врз основа на резултатите од интервјуто, Комисијата за селекција во рок од три дена од денот по спроведувањето на интервјуто, доставува ранг-листа од тројца најуспешни државни службеници до секретарот, односно функционерот кој раководи со органот од членот 3 став 2 на овој Закон каде што не се именува", и член 17-е 1) што гласи: "Секретарот, односно функционерот кој раководи со органот од членот 3 став 2 на овој Закон, каде што не се именува секретар, во рок од три дена подобивањето на ранг-листата од членот 17-ѓ став 6 на овој закон, е должен да изврши избор на државниот службеник".

вклопи во државниот орган¹⁵⁸, повеќе од социолошки аспект, да се запознае со луѓето, карактерните особини, општите работи за органот и други општи моменти кои се многу важни за првиот впечаток и однос кон работата на нововработеното лице. Менторите, обично се практикува да бидат лица кои не се од организационата единица каде што лицето е вработено.¹⁵⁹ Мотивирањето на државните службеници зависи од знаењата и способностите на одговорните лица, односно непосредните претпоставени. Органите за државна управа немаат процедура или некакви критериуми за мотивација.¹⁶⁰ Во врска со мотивацијата 17 испитаника одговорија дека воопшто не се применува и покрај постоењето на Упатството за поблиски критериуми за доделување на парична награда на државните службеници¹⁶¹ како и одредби во Законот за државни службеници.¹⁶²

¹⁵⁸ Зборот ментор доаѓа од грчката митологија, поточно од хомеровата “Одисеја” во која Ментор – блискиот пријател на Одисеј, како човек од доверба, мудар разборит и искрен, итачкиот крал го задолжува да се грижи за неговата жена Пенелопа, неговиот син Телемах и неговиот стар татко. Во литературата постојат низа дефиниции. Накратко фразите како “група на родители и врсници”, “модел на пример, водач, воспитувач и најдобар пријател”, заштитен сооднос во кој може да се појават учењето и експериментирањето, а потенцијалните способности може да се развијат. Според тоа, менторството се однесува на личниот развој кој што не мора да е во директен однос со работата на штитеникот. Тоа има карактер на долгорочна врска во која што индивидуата се мотивира да истражува, дискутира, практикува и да донесе заклучоци. Поопширно С.Костов, (2005), Нов јавен менаџмент, Центар за квалитет, Скопје стр. 159-161.

¹⁵⁹ Во врска со ова еден интервјуиран истакна: “Ние се обидуваме да внесеме една нова програма таканаречена менторство, зошто знаеме колку е тешко еден нововработен да се вклучи во институцијата. Целта на ова менторство не е толку од методолошки стручен аспект туку повеќе е од социјален аспект да ја спознае институцијата за се што го интересира, а не да ги осознава работите преку ходници. Менторите не се од одделението каде што припаѓа нововработениот”.

¹⁶⁰ Упатството за поблиски критериуми за доделување на парична награда на државните службеници. “Службен на Република Македонија”, број. 59/2000, 112/2000, 103/2001, 34/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006 и 36/2007).

¹⁶¹ Исто толкава бројка одговорија дека не добиваат надомест за прекувремена работа, а Законот за државни службеници (“Службен весник на РМ” пречистен текст 108/05) во членовите 59, 60 и 61 е предвидена таквата можност. Член 59 гласи: “Државен службеник кој бил ангажиран да работи за време на неделен одмор има право на онолку слободни часови, односно денови, колку што бил ангажиран за време на неделниот одмор или има право на додаток во износ од 5% од износот на основната плата и додатокот на плата за звање, пресметана по час”. Член 60 гласи: “Државен службеник за работа во денови на празници утврдени со закон, има право на додаток на плата за поминати часови на работа во износ од 50% од износот на основната плата и додатокот на плата за звање”. Член 61 гласи: “(1) Државниот службеник има право на додаток на плата ако работи подолго од полното работно време и тоа во висина од 35% по час од износот на основната плата и додатокот на плата за звање, доколку работел по налог на непосредно претпоставениот државен службеник. (2) Државниот службеник кој работел подолго од полното работно време, додатокот од став (1) на овој член има право да го замени со слободни часови, односно денови.

¹⁶² Во Законот за државни службеници (“Службен весник на РМ” пречистен текст 108/05) во член 71 е предвидена можноста за наградување на државните службеници кој гласи: “(1) На државниот службеник кој со посебно ангажирање и квалитет во извршувањето на работата позначително ќе допринесе во

Дел од испитаниците кои се на раководни места искажаа дека настојуваат како мотивација да применуваат и други методи како што е: прекувремена работа дозвола во слободни денови кога работникот има неодложна потреба, вклучување во работни задачи кои се од значајна важност за органот, давање на можност да се изјаснат за своите потреби за дообука или стручно усовршување итн.

Сепак, мотивацијата во државниот орган како многу важен фактор за ефективни и ефикасни државни службеници во сегашниот момент претставува категорија што воопшто не се разработува ниту во Законот за државни службеници, а во државните органи воопшто не се споменува како категорија што бара посебен пристап во функција на ефективно и одговорно работење.¹⁶³

Во однос на обуките, процедурите за обуките на државните службеници, во земјата и странство, критериумите за определувањето на видовите на обуки и номинацијата на учесниците на обуките, фидбекот после завршувањето на обуката, евиденцијата и искористеноста на обучениот кадар, резултатот е дека државните органи освен изработувањето на програмата за обука, како обврска наметната од Агенцијата за државни службеници, други пишани процедури и критериуми во врска со обуките на државните службеници немаат.

Од одговорите на сите интервјуирани поврзани со обуките, може да се оцени дека само во 7 државни органи има малку посериозен пристап кон обуките како составен дел за јакнење на капацитетите на државните службеници, а тоа значи запазуваат фор-

остварувањето на функцијата на органот од член 3 на овој Закон, може да му се додели парична награда во висина до една негова плата. (2) За паричната награда од ставот (1) на овој член одлучува министерот, односно функционерот кој раководи со органот од член 3 од овој закон, на предлог од непосредно претпоставениот државен службеник.

¹⁶³ Современите менаџери се соочуваат со прашањето како да се мотивираат вработените да ја насочат својата енергија, знаење, вештина и способности за да се остварат целите на организацијата. Менаџерите кои се занимаваат со човечките ресурси мораат да ја познаваат теоријата и во својата пракса да користат, научно засновани пристапи кои мотивацијата ја гледаат како средство за обликување на однесувањето на луѓето во организацијата. Менаџерите влијаат на мотивацијата индиректно преку развивање на форми во организацијата преку следење на индивидуалните потреби, развивање на систем на наградување, нова организациска клима и култура. Повеќе кај М.Пекович, (2003), Организационо понашање, Економски факултет, Белград стр 212-213.

Така еден испитаник истакнува: ”Јас се трудам да ги воведувам во работата и внимавам особено на мотивацијата. Мотивацијата немора и не треба секогаш да биде парична. Грижата на добриот управувач за човечки ресурси е да погоди што кого го мотивира. Мора да се најдат методите и начините за мотивација кои што не секогаш треба да бидат материјални”. Според друг интервјуиран во однос на мотивацијата го даде следниот исказ: ”Државните службеници не се многу мотивирани со плата и немаат премногу можност за одење напред, како најсилна основа што сега луѓето бараат да работат во јавна администрација е сигурноста и неможноста да се вработат на други работни места”.

мална процедура при номинирањето на лицата за обука, запазуваат одредни критериуми при нивното номинирање, водат евиденција за луѓето кои одат на обуки, а оние кои ја посетиле обуката имаат обврска да достават извештаи до надлежното лице во органот. Но сепак ова не се заснова на пишана процедура или препорака од некој подзаконски акт или од Законот за државни службеници.¹⁶⁴ Во три институции се практикува презентација пред вработените за пренесување на искуства и знаење од посетената обука. Складирање на матријали после реализацијата на обуката се врши само во две институции.

Што се однесува за номинирањето на лица за обучување, стручно усовршување или школување во странство нема критериуми, насоки и упатства во ниеден државен орган. Номинациите за обуки се нетранспарентни¹⁶⁵. Во сите институции за тоа одлучуваат одговорните лица, без претходна анализа и проверка дали тие лица имаат потреба од обуката дали посетиле иста или слична обука, не се поднесува апликација за потребата од обуката, која е целта на обуката, значи немаат еднаков пристап сите вработени да го остварат своето право да се пријават и на транспарентен начин преку пишана процедура со определени критериуми да се изврши изборот за најсоодветниот што треба да

¹⁶⁴ Од исказот на еден интервјуиран го дознавам следното: ”На почетокот на годината изготвуваме календар за обуки и го доставуваме до сите кои се вклучени во програмата. Исто така доставуваме и план за обуки до Агенцијата за државни службеници согласно Законот за државни службеници. Правиме после секоја обука евалуација добиваме фидбек од учесниците имаме одделение кое што се бави со евалуација на обука, прави корекција на содржини теми, намалување, продолжување и го гледа фидбекот и од професорите и врз основа на тоа правиме анализа што се корисит за подготовка на новата програма за обука на органот. Секој вработен што ќе помине обука има обврска преку прашалник да достави информација до нас и ние тој прашалник го доставуваме во базата на податоци во персоналните досиеја на вработените кои се чуваат во секторот за кадровски менаџмент”. Во овој контекст друг интервјуиран истакна: ”За обуките имаме постапка што почнува од пополнување на образец за обуки, кој што најчесто го доставува раководителот на секторот до директорот. Директорот може да се согласи и може да не се согласи, може да побара и друг предлог. Во голема мера се почитуваат предлозите од раководителите на секторите, од друг аспект многу е важна и финансиската покриеност, за тоа дава параф и раководителот на финансии од каде има пари за таа активност. Друг критериум е доколку се учествува на семинар, форум или слично учесниците мора да имаат труд, мора да се слушне и нашето искуство, познавањето на англискиот јазик е предуслов и јасно претставување на состаноците. Секој што оди, како фидбек има обврска да подготви извештај. Тој извештај исто така е со наш стандарден образец, доколку е од некој проект го приложува темплејтот од проектот, како извештај за обуката. За секое учество на обука во одделението за европска интеграција се доставува матријалот во електронска форма. Сеуште податоците од извештаите не се слеваат во една база на податоци. Обврските што произлегуваат од обуките ги ставаме во календар на реализација и ја следиме таа реализација на обврски”.

¹⁶⁵ Еден интервјуиран вели: ”поканата за обука најчесто завршува во кабинетот на министерот и одредени луѓе се праќаат на обука без никакви критериуми и процедура, дали воопшто соодветствуваат за таа обука”. Обуките се реализираат нетранспарентно, по враќањето на луѓето дознаваме дека биле на некакви обуки.

ја реализира обуката.¹⁶⁶ Како недостаток испитаниците го истакнаа и фактот што нема континуитет и следење на програмата за обуки во органот, не се постапува по истата, а сето тоа се должи на недисциплина на првите луѓе во органот.¹⁶⁷

Ваквиот однос кон обуките дава наод дека сеуште државните органи немаат однос кон обуките како нешто што е многу важно за еден орган и дека сеуште одењето на обука се разбира како прошетка. Во врска со ова потребно е да се дадат и построги насоки во законите, во сите чекори на реализација на истата и тоа од фазата на одбирањето на лицата кои што треба да посетуваат обука, фидбекот после реализацијата на обуката, претставувањето на институцијата, пренесувањето на знаењето, искористеноста на обучениот кадар и евиденцијата на обуките. Обуката треба да ги следи човечките капацитети во органот, наспроти стратегиите и структурната поставеност на истиот, да биде ефективен и ефикасен во рамките на остварувањето на својата улога. Со јасна процедура и критериуми за обука, изразени на транспарентен начин, ќе овозможи градење на ефективни државни службеници со одговорен однос кон работата.

4. ОДГОВОРНОСТА НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ТРЕТИРАНА ВО ЗАКОНСКИТЕ ОДРЕДБИ

Јасна и прецизна законска и подзаконска регулатива во одредбите што ја регулираат одговорноста, продуцира ефективна и одговорна државна администрација. За докажување на ова посебна хипотеза, во интервјуто се поставувани прашања од четвртата тематска целина кои се однесуваат на одговорноста на државните службеници, законските решенија за одговорноста на државните службеници, утврдувањето на од-

¹⁶⁶ Во овој контекст еден од интервјуираните вели: "Нема критериуми и процедури при реализирањето и одбирањето на лицата што треба да одат на обука за да може да се пратат прави луѓе што треба да присуствуваат на тие обуки. Но мислам дека треба да помине време тоа така да се воспостави поради причината што вработените во државните органи се уште гладни за обуки досега имавме донаторски средства, ова е прва година што се планираат средства во буџетот на институциите на програмата K2 но со ребалансот на буџетите овие средства се одземаат и се помалку остануваат средства за обука на вработените".

¹⁶⁷ Во овој контекст друг интервјуиран истакна: "Ние правиме програма за обуки онаа што е пропишана во Законот за државни службеници, меѓутоа истата не се следи. Обуките се остваруваат на следниот начин, Министерот и државниот секретар кога ќе добијат покана за обука не ја доставуваат во секторот за човечки ресурси да се провери дали некој бил на една иста обука, туку тие го пишуваат името на човекот што треба да оди на обука и дури не ни знаеме дека некој бил на обука. Потоа не ни го доставуваат образецот што секој треба да го пополни после завршувањето на обуката. При тоа се соочуваме со проблеми сами ги бараме информациите, пребаруваме по извештаите за оценување да можеме да изготвиме извештај до Агенцијата за државни службеници, за реализираните обуки во органот".

говорноста, и процедурите за идентификување на одговорноста, видовите и бројот на дисциплинските постапки поведени во интервјуираните органи.

Во врска со законските решенија кои се однесуваат на одговорноста, сите испитаници одговорија дека сегашната законска регулатива што ги регулира прашањата за одговорноста на државните службеници се Законот за државни службеници и Правилникот за водење на дисциплинска постапка,¹⁶⁸ сметаат дека истите треба да се доработат со јасни одредби преку кои ќе може да се затвори кругот на одговорност. Јасните законски одредби ќе дадат насоки за изработка на подзаконски акти кои ќе ги допрецизираат овие прашања.

Сите испитаници сметаат дека се додека не се воспостават јасни процедури за сите процеси во работењето во државниот орган, неможеме јасно и прецизно да ја лоцираме одговорноста и да го затвориме кругот на одговорноста. Поради тоа, неодложно е менување на Законот за државните службеници во овој правец, од каде што треба да произлезат насоки за воспоставување на јасни процедури.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Правилникот за начинот на водење на дисциплинска постапка за утврдување на дисциплински престап број 01-6846/1 од 31.05.2006 година, донесен од директорот на Агенција за државни службеници.

¹⁶⁹ Како потврда интервјуираните го кажаа следното: “Треба да се поработи на интерните процедури. Во моментот многу е тешко да се утврди и лоцира одговорноста кај едно лице. Преку тие процедури ќе може да се утврди кој во кој момент и зошто згрешил при работата во едно министерство. Колку тоа појасно го направиме толку полесно ќе бидат судските и дисциплински постапки и останатите постапки полесно ќе се завршуваат”.

“Често пати кога ги правиме плановите немаме врзување за еден сегмент еден сектор кој би бил одговорен за тоа, а секако би го поддржувале другите сектори, но кога ќе правиме анализа точно ќе го знаеме носителот на активност. Значи ако ги направиме плановите како што треба тогаш ќе знаеме и да бараме одговорност. Обично сме знаеле да напишеме за реализација на една обврска повеќе сектори одговорни за реализација и на крајот кога ќе се бара одговорност неможеме да ја лоцираме зошто секој од свој аспект се брани. Значи треба точно да се фокусираме со прецизни овластувања, и тогаш ќе можеме тоа да бараме одговорност, вака немаме фокусирање на еден одговорен”.

“Сметам дека законските и подзаконските акти треба да се доработат со јасни процедури од каде што ќе може да се лоцира и утврди одговорноста на работникот. Досега многу е направено но за финална реализација треба уште многу да се прави за да може да се имплементираат законите и да направиме одговорни и ефикасни државни службеници”.

“Дефинитивно нема јасни правила и процедури што го затвараат кругот на одговорноста. Кај нас постојано се информира на начин работам на тоа, а никогаш нема информација дали го сработил колку сработил и така натаму. Значи нема никаква анализа на тоа што се работи, нема јасни процедури. Значи сметам дека ако има јасни правила на однесување и процедури ќе имаме ефективни државни службеници”.

“Законот за државни службеници ни дава основа но не ни дава насока како да го затвориме кругот на одговорност. Сметам дека Законот за државни службеници треба да има подзаконски акт за негово спроведување, а тоа значи да се образложи форма и процедура за секој член од Законот како да се имплементира во праксата”.

Во рамките на тоа, дали ни е затворен кругот на одговорност во рамките на работењето на државната администрација, 10 испитаника истакнаа дека политичката власт директно е навлезена во работењето на државната администрација, односно политичката власт ја преклопува работата на државната администрација така, јасно неможеме да ја разграничime одговорноста помеѓу политичката власт и државната администрација. Во овој контекст тие истакнаа на посебна претпазливост од причина што Република Македонија премина во еден нов систем без традиција и навики и сеуште е далеку од професионализацијата на државната служба. Одговорна држава е онаа каде што политиката е наметната до онаа мера што не го нарушува професионалното и стручно работење на државната служба, односно функционира во рамките на ингеренциите на демократско политичко дејствување. Се додека политиката остава недоречености во законите како вентил за влез на политиката и нејзино наметнување над стручното работење на администрацијата неможеме да го затвориме кругот на одговорноста, а со тоа не може да се лоцираат виновниците за неуспешноста на поединец, државен орган или државата во целина.¹⁷⁰

Ставот на сите интервјуирани е дека сеуште неможеме да се ослободиме од споил системот, бидејќи политичките фактори кои ја добиле власта без оглед на која политичка партија припаѓаат, "чувствуваат обврска да им се заблагодарат за тоа што гласале за нив" со тоа што ќе ги вработат во државната служба, без да се води сметка за стручноста и компетентноста. Од друга страна и покрај обидите да се професионализира државната служба, сеуште се притисоците и привилегиите што произлегуваат од една политичка функција. Има простор за подобрување на законите, но треба да постои сериозна политичка воља за тоа.¹⁷¹ Тоа особено е препознатливо при изработката на

¹⁷⁰ Во врска со ова еден интервјуиран истакна: "Кај нас треба подетално да се утврдат начините за лоцирањето на одговорноста, начини на постапување, правци кои точно ќе се прецизираат. Често пати политичката власт е наметната над државните службеници, нема стриктно разграничување што е политичка власт што е државна управа. Спроведувањето на политиките на една држава мора да биде во рамките на ингеренциите што ги спроведува државната управа. Политиката да биде во начелата во кои работи таа државна управа. Кај нас политичката власт ја преклопува државната управа, а сите политичари нагласуваат мора да се професионализира државната администрација, мора да биде одговорна, деполитизирана итн. Но сето тоа е декларативно и се нема воља и начин како тоа да го прават. Тоа се опструкциите и во донесувањето на прописите каде што политичката власт остава вентили да влијае над државната администрација. Префрлањето на одговорноста со промената на власта секогаш се зема одговорноста на политиката, а во тој случај се прикрива и одговорноста на државната администрација".

¹⁷¹ Во овој контекст еден интервјуиран истакна: "Вољата секогаш е преточена од конкретни активности, а тоа значи кога ќе видиме дека тоа е навистина така, кога ќе тргнемe од себе и ќе дадеме личен пример, тогаш ќе можеме да ги уверуваме другите дека тоа се гради на таков начин. Но тоа оди многу тешко,

текстовите на законите каде што полтиката се наметнува над стручноста на администрацијата при нивното изготвување. Многу е чест случајот на драстично менување на текстовите на законите изработени од стручната администрација од страна на политичарите, за кои е доволно да го обезбедат потребното мнозинство без да се навлезе во стручната и научната основа на тој текст. Во ваков случај без постоење на процедура, навистина неможе да се пронајде виновникот за лошите закони, дали е тоа администрацијата, науката, граѓаните или политиката. Формално правно, виновникот е државната власт и државната управа во целина, но фактички, без постоење на јасна процедура, неможеме да ја лоцираме одговорноста.¹⁷² Значи, во тој случај во ваквата замагленост каде што не се знае во кои случаи кој и по која процедура може да измени текст од закон, па дури и ако е преставник на власта, ќе значи дека немаме механизам за заштита на државниот службеник од власта, ниту пак заштита на власта виза ви државниот службеник. Се додека не се воспостават контролни независни механизми, кои ќе работат непристрасно и кој да е на власт и ќе може да ја лоцираат одговорноста за одредени активности, неможеме да кажеме дека имаме затворен круг на одговорност.

многу е тешка промената на стандардите на однесување на администрацијата и затоа не следи ваквата квалификација дека ние немаме соодветен капацитет во администрацијата”.

¹⁷² Во овој контекст еден испитаник истакна: ”Кога има критики за администрацијата таа не произлегува од непрофесионалноста туку таа доаѓа во моменти кога политиката се вмешува во она што ќе го даде администрацијата како производ. На пример при подготовка на текстови на закони, ако вие погледнете законски текст изработен од работна група, а после тоа кога ќе го погледнете текстот што ќе се донесе во Собраниска процедура многу често ќе најдете на сосема различен текст. Улогата на администрацијата завршува до моментот додека го дадат тие својот професионален инпут како резултат на нивните искуства и професионализам во работењето во тоа поле. Во ваков случај се поставува прашањето кој е утре одговорен за лошите текстови, значи во фазата од излегувањето на текстот од државниот службеник до неговото донесување тука ни се губи постапката се ни е во магла со што немаме контролен механизам кој што ќе го следи тој пат”. Сите измени на законите не се темелат на стручност, туку се темелат на политика. Се додека се темелат на политика, нема да бидат ефективни и ефикасни законите и нивната примена”.

Во овој контекст еден испитаник истакна: ”Кога има критики за администрацијата таа не произлегува од непрофесионалноста туку таа доаѓа во моменти кога политиката се вмешува во она што ќе го даде администрацијата како производ. На пример: при подготовка на текстови на закони, ако вие погледнете законски текст изработен од работна група, а после тоа кога ќе го погледнете текстот што ќе се донесе во Собраниска процедура многу често ќе најдете на сосема различен текст. Улогата на администрацијата завршува до моментот додека го дадат тие својот професионален инпут како резултат на нивните искуства и професионализам во работењето во тоа поле. Во ваков случај се поставува прашањето кој е утре одговорен за лошите текстови, значи во фазата од излегувањето на текстот од државниот службеник до неговото донесување тука ни се губи постапката се ни е во магла со што немаме контролен механизам кој што ќе го следи тој пат”. Сите измени на законите не се темелат на стручност туку се темелат на политика. Се додека се темелат на политика нема да бидат ефективни и ефикасни законите и нивната примена”.

Според сите интервјуирани, одговорноста почнува од самиот почеток на вработувањето на еден државен службеник, ако некој државен службеник од старт знае дека се вработил на начин што отстапува од реални процедури неможеме да бараме тој да биде ефективен и одговорен работник во иднина. Според нив, мора да ја тргнеме политиката, се додека не се вработуваат најдобрите, а политиката е пред стручноста нема да имаме ефективни и одговорни работници. Нивниот пристап е, на функционерите исклучиво да им се остави само раководењето и организацијата, а во стручниот дел каде што е одлучувањето, правото да го имаат највисоките раководни службеници, но и да си ги потпишуваат одлуките, тогаш ќе се зајакне одговорноста.¹⁷³

Во интервјуто од еден испитаник произлезе укажување за еден сериозен индикатор кој ја замаглува одговорноста и дава можност за неправилна оценка за работата на државната администрација, а тоа е вработувањето во државната служба преку Законот за агенциите за привремени вработувања.¹⁷⁴ Овој Закон овозможува преку приватни агенции за привремени вработувања, во многу значајни државни органи, да се вработуваат голем број како привремено вработени. Преку ваквиот начин на вработување, се кршат уставните одредби, неможе некој да вработува некого како сака, без контролни механизми. Ваквиот начин ја заобиколува постапката за вработување во државната служба, нема транспарентност, што значи без никаква процедура луѓето добиваат работни задачи како државни службеници, а воопшто не се државни службеници, а вршат витални функции во државниот орган. Власта го донела Законот за државни службеници, а од друга страна преку други споредни закони истиот го заобиколува. Во ваков случај сите вработени преку Законот за привремено вработување, неможат да се подве-

¹⁷³ Во овој контекст еден интервјуиран вели: "Најголемата одговорност според мене е во потписот. Системот не тера да си ја избегнуваме одговорноста, тогаш кога ќе воспоставиме и критериуми за одговорност, ако јас од 10 предмети што лично ги работам и потпишувам ми се негативни тогаш имаме многу јасен критериум за квалитетот на моето работење. Тогаш ќе се создадат и објективни критериуми, секој од државната администрација да може да одговара. Мислам дека измената на законите треба да оди кон таа цел поделена одговорност помеѓу државната служба. Еве пример, многу често се судираме со ситуации каде што готови предмети кои се со рок, не се реализираат на време поради ненавремено потпишување од одговорното лице во органот. Одговорниот службеник што ја добил задачата го изработил предметот и ми вели, даден е уште пред три дена и уште чека на потпис. Ако функцијата на политиката се сведе само на претставување на органот, а стручниот дел се отстапи на државната служба во тој случај со доверувањето на работата полесно може да се лоцира одговорноста. Се додека не се води сметка за стручноста и се поставуваат некомпетентни луѓе ќе имаме грешки и неефективна работа, зашто политиката го презема и стручниот дел на работење, се додека политиката се меша во стручноста ќе имаме лоши ефекти во работата".

¹⁷⁴ Закон за агенциите за привремени вработувања ("Службен весник на РМ" бр. 49/06, 102/08).

дат под одговорност и на сегашните одредби за одговорност што ги предвидува Законот.

Неколку испитаника нагласија и за потребата од анализа на законите што се однесуваат за нивниот орган. Во врска со тоа тие истакнаа дека при подготовката на законите секогаш да се тргнува од потребата на сопствената држава, а не да се работат закони согласно други европски стандарди кои не се употребливи кај нас. Според нив, најчесто кога се подготвуваат законите во Република Македонија се земаат туѓи искуства и се пресликуваат истите без да се води сметка за реалните потреби и имплементацијата на истите во праксата. Законите треба да предвидат решенија прилагодени на нашата држава за да може да се избегне непотизмот, роднинските врски и други работи карактеристични за една држава, но да се настојува со објективни критериуми да се надмине тоа.

Непостоењето на јасни законски и подзаконски акти, преку кои ќе може да се утврди одговорноста, испитаниците го потврдија и преку одговорите што се однесуваа на прашањата за бројот и видот на дисциплински постапки што се однесуваат на повредата на работните обврски. Сите одговорија дека во нивните органи од дисциплинските мерки во просек се поведени од 2 до 4 дисциплински престапи кои се однесувале на злоупотреба на службена положба и неисполнување на работните задачи, а дисциплинските неуредности се однесуваат за непочитување на работното време. Изречените казни претежно се парични само во пет случаи се однесувале на прераспоредување на работно место во пониско звање.

Агенцијата за државни службеници нема евиденција за постапки кои што државните службеници ги повеле пред судовите и каков бил исходот од истите. Кај нив, евиденцијата завршува само на изречена дисциплинска мерка од органите, а тоа значи ако државниот службеник не се жали, Агенцијата за државни службеници нема податоци за крајниот исход на постапката. Во овој контекст, испитаниците укажаа дека поради непостоење на јасни законски и подзаконски акти во делот на утврдувањето на дисциплинската одговорност, многу ретко се прибегнува кон дисциплинирање на работникот преку дисциплинските мерки.

Повеќето од испитаниците се на мислење дека дисциплинските мерки во Законот за државни службеници сега се само како мерка на ресоцијализација. Со дисципли-

линската мерка, државниот службеник да се распореди во пониско звање¹⁷⁵ за период од шест месеци, а потоа повторно да се врати на работно место со претходното звање, претставува мерка преку која државниот службеник ќе свати какви биле придобивките и задоволството од претходното работно место и колку по неговото враќање не треба да ги повторува истите грешки. Се случува оваа мерка да не ја исполни целта и на службеникот повторно му биде изречена истата мерка, но многу често оваа мерка делува поправно. Во врска со недореченостите што се однесуваат за дисциплинската одговорност, неколку испитаници укажаа на проблеми со кои се среќаваат при водењето на дисциплинските постапки, како и при докажувањето на одговорноста.

Испитаниците, контрадикторноста на Законот за државни службеници во делот за одговорноста ја гледаат во тоа што во Законот има ограничувачки членови само за неколку вида на престапи што се сметаат за дисциплински престап или неуредност, а другите активности што се предвидени во овој Закон, не се опфатени во оваа постапка. Подзаконските акти за водење на дисциплински постапки, воопшто не соодветствуваат со реалните потреби за водење на дисциплински постапки за дисциплински престап и дисциплинска неуредност, како што е Правилникот за начинот на водење на дисциплинска постапка, за утврдување на дисциплински престап¹⁷⁶. Правилникот е доста нејасен и конфузен, со одредби кои се карактеристични за утврдување на потешки видови на одговорност како што е водење кривична постапка за утврдување на кривична одговорност за сторени дела кои се класифицирани како кривични дела. Таквиот начин на регулирање на водење на дисциплинска постапка предизвикува проблеми кога треба се применуваат одредбите од Правилникот, пред се на Комисијата за водење на дисципли-

¹⁷⁵ Во Законот за државни службеници (“Службен весник на РМ” пречистен текст 108/05) член 76 кој гласи:“(1) За повреда на службената должност на државниот службеник може со решение да му се изрече една од следниве дисциплински мерки: 1) јавна опомена; 2) парична казна во висина од 10% до 30% од висината на едномесечниот износ на платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на повредата на службената должност; 3) распоредување на работно место во пониско звање во траење од шест месеци до една година и 4) престанок на вработувањето. (2) При изрекување на дисциплинските мерки од став (1) на овој член се земаат предвид тежината на повредата на службената должност, последиците од таа повреда, степенот на одговорноста на државниот службеник, околностите под кои е сторена повредата, поранешното негово однесување и вршењето на работите, како и други олеснителни и отежителни околности.

¹⁷⁶ Правилникот за начинот на водење на дисциплинска постапка за утврдување на дисциплински престап број 01-6846/1 од 31.05.2006 година, донесен од директорот на Агенција за државни службеници е предвиден начинот на водење на дисциплинската постапка која треба да се води од страна на Комисија за утврдување на одговорност на државните службеници, за повредите на службената должност кои претставуваат дисциплински престап.

линска постапка за дисциплински престап и на самиот државен службеник, бидејќи лесно може да дојде до погрешна, буквалистичка или детална примена на одредена одредба, како и произволно толкување. Исто така, Правилникот остава простор за поднесување приговори за формални пропусти во постапката, а тоа води кон тенденциозно и злонамерно усмерување на одредени одредби на штета на државниот службеник, како и обратно во корист на државниот службеник против кого се води дисциплинска постапка со тенденција истата да се одолговлекува и да застарува, што е многу веројатно и спроведливо поради релативно кратките рокови. Предлог за покренување на дисциплинска постапка неможе да се поднесе ако поминал еден месец од денот кога непосредно претпоставениот државен службеник, односно раководниот службеник или функционерот кој раководи со органот од членот 3 став 2 од Законот за државни службеници, дознал за повредата на службената должност или дисциплинска постапка неможе да се поведе ако поминале три месеци од денот кога е сторена повредата на службената должност.

Бидејќи се работи за водење постапка во која се утврдува дисциплинската одговорност што подразбира најнизок степен на одговорност, прекршување на службената должност (понизок степен од прекршок односно кривично дело), самата постапка би требало да е едноставна, брза и ефикасна за да може да се постигне вистинскиот ефект, при што на ефикасен начин ќе се утврди дали има или нема повреди на службената должност и соодветно изрекување или ослободување од одговорност и изрекување дисциплинска мерка.

Целиот Правилник содржи одредби кои само ја усложнуваат целата постапка, ја оневозможуваат и ја прават (тешко) спроведлива.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Како најкарактеристичен пример би го посочиле ставот 2 на членот 16 во кој се вели: „За прекин и продолжување на постапката Комисијата донесува посебен Заклучок против кој ни е дозволена жалба“, и ставот 2 членот 18 во кој се вели: „ Роковите што поради прекин на постапката престанале да течат, почнуваат да течат одново од денот кога Комисијата ќе го донесе Решението за продолжување на постапката“. За едно исто дејствие- продолжување на постапката, Правилникот утврдува донесување на два различни правни акти „ Заклучок и Решение“. Се поставува прашање кој правен акт да го донесе Комисијата, само заклучок, само решение или двата, во кој рок, од кој ден ќе смета дека постапката е продолжена и многу други нејасно утврдени прашања за кои најчесто Комисијата и нема време бидејќи е краток рокот (60 дена од донесување на Решение за формирање на Комисија или 90 дена од сторен престап или донавање за сторен дисциплински престап.

Според интервјуираните, при водењето на дисциплинската постапка, тешко е применлива личната достава, а самиот Правилник е контрадикторен, во одредбите што се однесуваат на прекинувањето или продолжувањето на постапка.

Испитаниците сметаат дека правните чекори за дисциплинската постапка треба да бидат содржани во Законот за државни службеници, а Агенцијата за државни службеници, треба да се грижи за воедначена примена.¹⁷⁸

Како заокружување на оваа тематска целина сите испитаници се на мислење дека доколу постојат јасни законски норми и јасни процедури и правила за работењето во државниот орган, ќе има повеќекратен ефект, ќе имаме одговорни и ефективни државни службеници и сите ќе бидат задоволни и мотивирани. Сето тоа ќе овозможи да се процени дали некој е способен да биде раководител и да ја менџира и контролира работата и ги даде клучните точки, а политичката власт ќе се дестимулира да внесува неефикасни и лоши работници кои ќе влијаат на нивниот углед и професионалност.

Значи, ако имаме јасни правила на игра, кој што сработил до кое ниво преку реално следење на работата, нема да има префрлување на вина и на тој начин точно ќе се лоцира поради чиј недостаток, пропуст, незнаење, дошло до одредена повреда. Од друга страна, во ваква заматеност во работењето на државните службеници се губи и мотивацијата, а со тоа и ефективноста.¹⁷⁹ Државниот завод за статистика можеме да истакнеме дека предничи во воспоставувањето на правила и процедури за сите процеси. Но сепак не им е заокружен целиот процес, сепак се во почетна фаза и ценат дека за период од 3 години ќе успеат целокупното работење да го преточат во процедури, а со тоа ќе создадат јасна основа за утврдување на одговорноста на работниците.

¹⁷⁸ “Во овој момент не може да кажеме дека имаме Закон со одредби кои ќе утврдат одговорност на државен службеник, зашто сегашниот Закон за државни службеници содржи само поправни мерки. Целата постапка е дигната на расправа како да се суди за тешко кривично дело, а исходот е секогаш минорен. Подобро е да се напишат поедноставни, а поефикасни процедури зошто се работи за многу низок степен на одговорност, без потреба на такви широки постапки”.

¹⁷⁹ Што значи испитаниците истакнаа:” доколку знам дека и тој што работи и тој што не работи земаат иста плата и ако немаме разграничување за тоа кој колку работи, кој колку е способен тогаш ја губиме мотивацијата и кај оној што е способен, а со тоа ја немаме и ефективноста на работникот односно целиот орган”.

5. ИНДИКАТОРИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЗА МЕРЕЊЕ НА ЕФЕКТИВНОСТА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Со недоволно јасни и прецизирани овластувања и одговорности, нема јасни мерливи показатели за ефективност на државната администрација. Овластувањата и одговорностите на јавната администрација се мерливи, доколку нормативно се поткрепени со мерливи индикатори, што произлегуваат од нормативно правната и стварна операционализација на концептот за затворен круг на одговорност. Оваа хипотеза ја проверувам во рамките на петтата тематска целина, која се однесува на прашања за законската и подзаконската основа за мерењето и оценувањето на работата на државните службеници, процедурите и индикаторите кои упатуваат на јасна оценка поткрепена со мерливи показатели.

Во однос на јасни показатели за мерењето на квалитетот и квантитетот на работењето на државните службеници, сите интервјуирани одговорија дека немаат индикатори за мерење на квантитетот и квалитетот на работењето на државните службеници.

Како исклучок овде може да го посочам само Државниот завод за статистика каде што е воведен софтвер за анализата на искористеноста на работното време, во насока на искористеноста на работното време виза ви трошоците. Преку овој софтвер се евидентира секој работник колку има сработено во текот на денот и колку има потрошено од работното време. Ваквите анализи Државниот завод за статистика ги користи за правилно распоредување на човечките ресурси, се мери квантитетот на сработеното, за да може рационално да се искористи работното време. Во органите на државната управа, не се размислува за воспоставување на систем со јасни индикатори, за мерењето на квалитетот и квантитетот на државните службеници. Секој треба да поставува свои споствени системи на мерење. Квалитетот и квантитетот на работењето во државните органи, се следи од случај до случај без некој репер и индикатор со средна вредност, преку кој точно ќе може да се прецизира обемот на извршената работа, како и квалитетот на истата. Поради немањето на индикатори за квалитет, работата е сведена на неколку луѓе, а сите други ништо не работат, тоа е јавна тајна во сите органи на државната управа. Доколку знае некој дека му се следи работата, ќе се труди повеќе да покаже иницијатива во работата и да ги докаже своите способности.

Сите испитаници сметаат дека системот за контролата на квалитетот на работењето на службениците е неопходен да се воведо во сите државни органи. Предлогот е,

од Законите да произлезе основата и насоката во врска со ова прашање која ќе дефинира задолжителна обврска за сите, а после тоа секој орган ќе ги разработува спецификите во зависност од дејноста на органот. Ваквото воспоставување на критериуми и индикатори за квалитетно работење ќе се одрази и на целокупното согледување на капацитетите на државната администрација, колку се истите обучени и спремни да одговорат на зададените обврски.¹⁸⁰ "

Во однос на поставеноста на системот за оценување на државните службеници¹⁸¹ и Образецот за оценување¹⁸² сите испитаници сметаат дека системот за оценување на државните службеници е нераелен, имаме некомпетентни оценувачи и необјективност од страна на оценувачите. Според испитаниците, ова се должи на тоа што не е воведено самооценувањето, никој не е искрен кон самиот себе и кон другите, сите не се со исти квалитети, значи самокритичност воопшто не постои. Според сите испитаници позицијата на еднострано оценување води кон необјективно оценување. Во овој контекст, испитаниците истакнуваат дека многу честа е појавата на користењето на методот "да не се замерувам зошто утре ќе треба да работам со тие луѓе", или најлесниот начин на оценување "ќе им ставам на сите се истакнува иако не се и до задоволува". Сите испитаници сметаат дека процесот на оценување треба да се свати посериозно, треба да се доработи прашалникот на оценување и во него треба да се стават посериозни индикатори кои ќе упатуваат на морална оценка.

Испитаниците сметаат дека треба да се размисли кон целосна измена на пристапот и моделот на оценување, ако во тој круг на оценување и оценувачот е оценуван од оценуваниот значи постои взаемно оценување не би било сосема исто кога работни-

¹⁸⁰ Испитаниците сметаат: "Системот за човечки ресурси мора да обезбеди подигање на капацитетите на вработените тука треба да има низа политики не само да се бара од вработените. Таквите политики ќе се однесуваат на секој сегмент за подигање на капацитетите".

¹⁸¹ Во Законот за државни службеници ("Службен весник на РМ" бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009, глава VI - Оценување на државните службеници, ја регулира постапката која се спроведува во органите од членот 3 став 2 од Законот за државни службеници по истекот на календарската година, за да се оцени работењето на државните службеници, Основот за спроведување на оценувањето е содржан во Законот за државни службеници членот 77, што одговара на членот 100 (пречистен текст) каде што и се утврдува начинот и постапката на оценувањето.

¹⁸² Директорот на Агенцијата за државни службеници, согласно законскиот основ во член 78 став 5 и 6, (Член 101 од 114/2009), член 79 став 2 (Член 102114/2009), и член 79-а став 4 (член 103114/2009), од Законот за државни службеници, донел Правилник за начинот и постапката за оценување на државните службеници, содржината на извештаите и образецот за оценување бр.07-1790/1 од 14 февруари 2006 година, со кој се уредува начинот и постапката за оценување на државните службеници.

ците ги оценувале своите претпоставени, но сето тоа треба да биде поткрепено со докази и со воспоставување на цел систем на индикатори кој ќе стојат зад тие оценки.¹⁸³

Испитаниците како негативност го оценија и тоа дека хиерархијата на оценувањето не е воопшто разработена, а оценките се ставаат со задоцнување и секогаш тоа во принцип е заборавена работа. Вообичаено со оценувањето се започнува кога ќе дојде времето за оценувањето. Во голем дел испитаниците се судираат со проблеми кога луѓе со решение се наоѓаат на едно работно, а работат работни задачи од друг сектор или одделение. Тогаш не може да се определи кој реално ќе ја даде оценката.

Интервјуираните се осврнаа и на недореченостите во Законот за државни службеници, што се однесуваат на постапката после оценувањето. Законот јасно треба да ја утврди целта на оценувањето, дали оценувањето претставува мотивација и наградување за ефективно и ефикасно работење, или основа некој да биде подведен на одговорност. Во постапката за оценување, ако оценуваниот добие негативна оценка, има право на приговор.¹⁸⁴ Ако има приговор, државниот орган формира комисија која го разгледува приговорот и одлучува по истиот, тоа е постапка веќе во втор степен. Ако не е задоволен службеникот од комисијата во органот, има право на жалба до Агенцијата до државни службеници, значи веќе оваа постапка добива трет степен, а третостепенa постапка не постои дури и за кривичната одговорност. Пред се треба да се има во предвид дека се работи за постапка во која се врши оценување за работењето на државниот службеник за временски период од една година. Оценувањето е само верификација на едногодишното работење и постигнатиот резултат со искажување на оцени од 1 до 4,

¹⁸³ Во овој контекст еден интервјуиран истакна: "Системот за оценување како основа е нереален и неприменлив. Сеуште е кратко времето од еден систем во кој што сите бевме еднакви во систем каде што треба да си признаеме на самите себеси дека не секој работи со ист капацитет во јавната администрација. Во Правилникот за оценување нема никакви индикатори. Тоа треба да се доработува врз основа на јасни индикатори и мерливи показатели. Ние значи цела година немаме следење и водење некаква евиденција кога на некој е дадена некоја работа, дали таа работа е завршена во рок, да има индикатор за да може реално да се процени и оцени работата. Кај нас се случува луѓе што се квалитетни што работат да имаат иста оценка со некои што ништо не сработиле".

¹⁸⁴ Во став 2 од членот 80, од Законот за државни службеници“ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009, (ставот 2 од членот 104 -пречистен текст), е дадено правото на приговор на државниот службеник кој не е задоволен од оценката и тоа до Комисијата за преиспитување на оценката, која ја формира функционерот кој раководи со органот. Во ставовите (3) и (4) законодавецот го определил составот на Комисијата за преиспитување на оценките

Во ставот (5) законодавецот определил рок во кој Комисијата треба да се произнесе по Приговорот во рок од 30 дена да донесе Одлука на која државниот службеник има право на жалба до Агенцијата за државни службеници во рок од 15 дена од денот на нејзиното врачување.

кое треба да биде само завршен финален дел, кој треба да биде поедноставен и практичен. Првостепеноста на постапката за оценување предвидува сосема спротивни ефекти, дополнително успорување и комплицирање на постапката. Доволно е преиспитувањето на оценувањето да го спроведува Агенцијата како орган, со тоа ќе се обезбеди правото на двостепеност на постапката. Исто така, одредбата не е докрај разработена што остава простор за нејасност и произволности при применување на истите. Имено, Агенцијата кога одлучува по жалба на Одлуката на Комисијата за преиспитување на оценувањето, доколку најде дека жалбата е основана (државниот службеник е во право), ја укинува Одлуката на Комисијата и предметот го враќа на првостепениот орган на разгледување и одлучување. Притоа, не е утврдено што опфаќа повторното разгледување и одлучување, во кој обем и кој ќе ги преземе тие дејствија. Доколку тоа е Комисијата, бидејќи се работи за укинување на Одлуката донесена од нејзина страна, се поставува правно прашање дали таа може да носи повторно одлука без да презема дејствија и да изврши проверки, бидејќи оценувањето може да го врши само непосредно претпоставениот државен службеник. Дали Комисијата само ќе ја препрати Одлуката на Агенцијата до непосредно претпоставениот државен службеник (оценувачот), и што доколку непосредно претпоставениот раководител не ја спроведе односно повторно застане зад веќе донесената одлука, што доколку поради недореченостите помеѓу непосредно претпоставениот државен службеник и Комисијата, избегнување односно повикувајќи се (закривајќи се) на позитивен судир на надлежностите, државниот службеник не биде оценет за таа година или не биде оценет повеќе години. Бидејќи, нема пропишано право на надзор, нема регулирано орган кој ќе се грижи за законско и навремено спроведување и завршување на постапката, односно не е затворен кругот на одговорноста.

И на крајот како пропуст на постапката за оценување е тоа што критериумите се еднакви за сите. Не е реално оценување, ако државните службеници со различно звање да се вреднуваат и оценуваат со исти показатели за оценување. Оценувањето да биде во согласност со звањето на државниот службеник. Исто така, испитаниците се на мислење дека оценувањето е конфузно што предизвикува бројни проблеми. Според нив, оценувањето треба да биде стимулација на работникот, а не обична проформа. Сета неразјаснетост на законите и подзаконските акти што го третираат овој проблем и оставаат простор на Агенцијата за државни службенции да носи свои заклучоци, кои се произволни, а со тоа да наметнува свои критериуми за кои нема законска и подзаконска поткрепа.

6. ЕФЕКТИВНОСТА И КОНТРОЛАТА ВО ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Јасен механизам на контрола, со законска и подзаконска поставеност, со затворен круг на одговорност овозможува ефективна и одговорна државна администрација. Оваа хипотеза се објаснува преку шестата тематска целина која се однесува на контролата на државната администрација, внатрешната ревизија, документ менаџмент системот, како средство за контрола на работењето на државната администрација и системот на повратен ефект изразен преку прашалници, интервјуа од каде што може да се види задоволството на граѓаните од услугите на државните службеници.

Во рамките на оваа тематска целина, сите испитаници се изјаснија дека функцијата внатрешна ревизија е нова категорија која што сеуште не е заживеана. Од одговорите на сите испитаници јасно е дека во државните органи различно се толкува функцијата внатрешна ревизија. Во некои државни органи се користи да дава насоки во делот на финансиските активности во органите, во други се користи како лице што треба да даде параф за сите финансиски трансакции пред да ги потпише одговорното лице, во некои државни органи има улога да ги контролира сите работни процеси, а во голем дел улогата на државните органи е незаживеана. Сегашната поставеност што ја наложува Законот за јавна внатрешна финансиска контрола¹⁸⁵ има недоречености во неговата суштина, а истиот се наложува како задолжителна спроведливост во јавните субјекти. Дел од испитаниците сметаат дека внатрешната ревизија сега како што е поставена има само формална улога од причина што не е јасна нивната улога. Ако се поставени да вршат само советодавна функција, а тоа го реализираат преку контрола на сите финансиски документи кои ги потпишува одговорното лице во органот, неможеме да ја лоцираме нивната улога односно неможеме да утврдиме нивната одговорност согласно Законот за државни службеници. Во овој контекст прашањето е, доколку тие ја контролираат работата на одговорното лице и му даваат напатствија за грешките што се направени во процесот на работењето, каде е тогаш улогата на одговорното лице како највисок контролен орган со сите овластувања¹⁸⁶, преку кои индикатори и начин тој ќе го кон-

¹⁸⁵ Закон за јавна внатрешна контрола (“Службен весник на РМ” бр. 90/09).

¹⁸⁶ Член 49 од Законот за организација на органите на државната управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/00, 44/02, и 55/05), што гласи: “(1) Министерот го претставува министерството, организира и обезбедува законито и ефикасно вршење на работите и задачите; донесува

тролира внатрешниот ревизор. Дел од испитаниците сметаат дека контролата треба да биде самостојна, независна за да може да ја оствари својата улога, и доколку одговорноста се делегира на највисоките државни службеници, а првиот човек ја остварува само политичката и контролната функција во органот ќе имаме одговорни и ефективни државни органи. Во ваков случај како што сега налагаат законите имаме само формирање на органи кои создаваат чувство на конфузија и пренатрпаност во државните органи.

Документ менаџмент системот ако е поддржан со бизнис процес систем, претставува инструмент преку кој може да обезбеди следење на работењето на државниот службеник од највисоко до најниско хиерархиско ниво. Значи, преку овој систем се добиваат информации дали навремено се завршуваат предметите, информација за квалитетот на работата, оптовареноста на работникот, потрошеното време за завршување на зададената задача. Со еден збор ваквите системи овозможуваат да излезе на површина целокупното знаење или незнаење при извршувањето на работните должности за сите функции во органот.

Од испитаниците се добиени одговори дека немаат воспоставено документ менаџмент систем како систем што ќе ги анализира процесите на работењето. Три испитаника одговорија дека имаат воспоставено сличен систем, кој се однесува само на електронското архивирање, што значи скенирање на сите влезни и излезни документи и нивно електронско проследување до извршителите, но и во овие институции покрај електронската сеуште се користи и хартиената форма на проток на документите во органот. Сите испитаника очекуваат воспоставување на вакви системи во наредниот период преку Стратегијата за Е- Влада што е иницирана од Министерството за информатичко општество и во моментот е проект за воведување на документ менаџмент систем во сите институции. Во рамките на оваа активност како законска поткрепа е Законот за електронско управување¹⁸⁷, во него се вметнати некои одредби кои ќе наложуваат нека-

прописи и други акти за кои е овластен и презема други мерки од надлежност на министерството во согласност со закон; одлучува за правата, должностите и одговорностите на државните службеници и други лица вработени во министерството кои немаат статус на државни службеници, доколку со закон не е поинаку не е определено и Член 101 од Законот за државни службеници пречистен текст (“Службен весник на РМ” 108/05), што гласи:” (1) Оценувањето на државните службеници го врши непосредно претпоставениот раководен државен службеник. (2) По исклучок, во органите од член 3 став (2) на овој закон во кои нема раководни државни службеници, оценувањето го врши непосредно повисокиот раководен службеник или функционерот кој раководи со органот.

¹⁸⁷ Законот за електронско управување (“Службен весник на РМ” бр. 13/05, 14/07 55/07, 98/08.).

кво електронско работење, кој што ќе го олесни работењето на државните службеници тој систем ќе овозможи размена на податоци помеѓу институциите, најповеќе за информации што се содржани во базите на податоци и Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис.¹⁸⁸

За да може да се имплементира документ менаџмент систем треба точно да се дефинираат работите, точно да се знае кој што работи и кои права и обврски ги имаат во работењето. Многу често, во институциите поради недостаток од кадар или недостаток од квалитетен кадар имаме ситуации некој што е вработен во сектор А, а работи, работи од сектор Б. Ставот е дека во сите институции за да може да се поддржи овој документ менаџмент систем неопходна е изработка на квалитетни и ефикасни функционални анализи. Функционалната анализа треба да биде вовед за правилно воспоставување на организацијата и систематизацијата во органот. Оваа анализа ќе ги предвиди, потребите, процесите и луѓето неопходни за ефективно и ефикасно остварување на функцијата на органот. Констатацијата е дека документ менаџмент системот, како еден од начините кој овозможува јасен и непристрасен начин за утврдувањето на целокупните процедури и процеси во работењето на органот, сеуште целосно не е имплементиран во ниту еден државен орган. Сето ова го потврдува фактот дека во моментот немаме механизам, јасна мерлива и прецизна контрола на работењето на администрацијата, а сето тоа остава простор за неодговорно и неефективно работење во државната служба.

Во однос на воспоставување на системот на повратен ефект изразен преку прашалници, интервјуа, од каде што може да се види задоволството на граѓаните од услугите на државните службеници, во 7 државни органи е воспоставен систем преку кој се гледаат мислењата од граѓаните или поплаките за работењето на органите. Во еден орган е воспоставен систем на изразувањето на мислењето на граѓаните за работата на органот преку прашалници како фидбек за квалитетот на нивната работа. Понатамошна доработка и анализа на овие информации не е воспоставено како систем на следење преку кој ќе може да се контролира работата на државниот орган и на вработените во иститот, како инструмент за лоцирање на одговорност.

¹⁸⁸ Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис (“Службен весник на РМ” бр. 34/01, 6/02, 98/08). Во оваа насока неопходно е да настанат и други законски промени и да се воспостават правила на игра кои ќе овозможат непречена имплементација и воспоставување на електронско поврзување помеѓу сите државни органи, граѓаните и бизнис заедницата.

7. КОНТРОЛА НА КВАЛИТЕТ И СИСТЕМ ЗА САМОПРОЦЕНУВАЊЕ, ОСНОВА ЗА ОДГОВОРНА И ЕФЕКТИВНА ДРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Седмата тематска целина се однесува на контролата на квалитетот на работењето на државната администрација изразен преку ИСО стандарди¹⁸⁹ или систем на евалуација, самоевалуација за работењето на државниот орган, управувачки информacionи системи со интерна контрола и проценка, системи за управување, чување и оценка на знаењето на организацијата, анализа на ризици и можности за идентификација на клучните фактори на успех преку редовно оценување на факторите во организацијата и идентификација на носителите на процесот и пренесувањето на одговорноста.

Прашањата од оваа тематска целина како што е погоре споменато се однесуваат на тоа да дознаам, дали државните органи имаат воспоставено вакви системи за управување со квалитет, а останатиот дел од прашањата навлегуваат во критериумите кои ја покажуваат спремноста на одговорните лица да воспостават институција базирана на квалитет, а тоа се однесува на управувачки информacionи системи со интерна контрола и проценка, системи за управување, чување и оценка на знаењето на организацијата, анализа на ризици и можности за идентификација на клучните фактори на успех преку редовно оценување на факторите во организацијата и идентификација на носителите на процесот и пренесувањето на одговорноста. Во одговорите на овие прашања сите испитаници одговорија дека нема воспоставено стандарди за управување со квалитет во нивните органи, а што се однесува до критериумите кои упатуваат на воспоставување на системи за квалитет не им се познати ниту целите на нивното постоење

¹⁸⁹ ИСО стандардите бараат јасно дефинирање на процесите во организацијата и нивните меѓусебни врски, преку јасно определување на одговорностите и овластувањата во рамките на работните процеси. Методите и техниките за пратање и оценка на тие процеси, постојана анализа, пратење и оценка на тие процеси и настојување кон постојано подобрување на процесите и резултатите, првенствено во поглед на квалитетот. Вреднувањето на системот за менаџмент со квалитет се изразува преку оценка дали процесите се дефинирани и во доволен обем документирани, дали се развиени во согласност со потребите и дали процесите се ефективни во однос на очекуваните резултати, дали се следат и оценуваат и дали врз основа на тие оценки, навремено се делува да бидат уште подобри.

КАФ (Common Assessment Framework што значи: заедничка рамка за оценка) претставува една од оние алатки кои имаат се поголема употреба во однос на квалитативна поддршка во организациите и за градење на цврста основа за еден од квалитативните системи со целосно вклучување на вработените. КАФ е заедничка работна рамка за подигнување на квалитетот во јавните организации во Европа и исто така претставува модел за самопроценка. Базиран е на квалитативниот концепт на Европската Фондација за квалитативен менаџмент (EFOM модел) претставува значаен чекор кон квалитативно подобрување во рамки на јавните организации за постојано подобрување на работата на јавната администрација.

ниту постои визија за воспоставување во нивните органи. Како исклучок е само Државниот завод за Статистика, каде што преку проектот објаснет на страна (90), започнале со имплементација на некои процедури кои се однесуваат на КАФ системот. Сите државни органи далеку се од идејата да се воспостави системот за менаџмент со квалитет, што значи дека треба да се воспостават унифицирани правни документи кои ќе упатуваат на потребата и обврската за воведување на системи за менаџмент со квалитет во државните органи, како основа за создавање на ефективна и одговорна државна администрација.

8. ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА И ПРАШАЊАТА ОКОЛУ ДЕФИНИРАЊЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА И РАЗГРАНИЧУВАЊЕ НА НАДЛЕЖНОСТА КАКО ОСНОВА ЗА ЕФЕКТИВНА И ОДГОВОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Испреплетувањето на функциите на законодавната, извршната и судската власт без јасни закони и процедури за точно утврдени надлежности и одговорност се одразува врз ефективно и одговорното работење на државната администрација, а тоа значи јасно разграничување на функциите на државната од јавната администрација ќе претставува основа за ефективна и одговорна државна администрација. Проверката на оваа хипотеза е преку прашањата од осмата тематска целина кои се однесуваат на видувања во врска со потребата од менувањето на законите што се однесуваат на работењето и одговорноста на државната администрација, како и допрецизирање одредби во делот на поставеноста на државната администрација и прецизно раграничување на државна од јавната администрација како респонзивна, предвидлива, одговорна и ослободена од влијанието на споил системот.

Во рамките на оваа тематска целина заедничко е размислувањето на сите испитаници дека треба да се доработат законите со одредби кои ќе упатуваат на одговорноста, постапките за одговорноста, утврдувањето на одговорноста, прецизизирање на овластувањата и на одговорностите од аспект на опишувањето на работните места. Со еден збор треба да претрпат промени сите поединечни закони што се однесуваат за работата на државната администрација. Законот за организација на органите на државната управа, Законот за работни односи, Законот за јавни приходи, Законот за царина, Законот за внатрешни работи, Законот за одбрана и други. Во овие закони да бидат предвидени исти одредби кои ќе ги опфатат сите аспекти на одговорноста со употреба на иста терминологија. Во овој контекст, интервјуираните сметаат дека треба да биде уре-

дено прашањето за одговорноста на локалните власти, со сегашната поставеност на законите за локалните власти можат да се сменат само на изборите. Во ваков случај се поставува прашањето, кој ќе ја сноси одговорноста, доколку се избере градоначалник што со своето лошо работење предизивика штети, во тој случај граѓаните се заложници на тој несреќен избор. Во врска со ова, се препорачува да се размислува за менување на моделот за избор на локално ниво со внесување на одредби кои ја дефинираат одговорноста на градоначалникот.

Интервјуираните предлагаат целосно рedefинирање на Законот за организација на органите на државната управа и негово прилагодување според потребите и реформите на државните служби. Измената на овој закон да биде и во насока на додавање или исфрлување на одредени организациони форми, а притоа да се обрне особено внимание на преклопување на надлежностите кои сега се многу изразени во повеќе државни органи, целата замисла на овој закон да се измени и во поглед на овластувањата, надлежностите, формите, начините и постапките. Испитаниците нагласија дека во овој Закон неопходно е да се прецизираат одредби кои ќе упатуваат на задолжително делегирање на надлежности од функционерот кон високите државни службеници, како многу битен сегмент за одговорно и ефективно работење, односно јасно разграничување на политиката од стручноста на администрацијата. Се додека функционерот ги има сите надлежности, а знаеме дека истите бараат одредена стручност, а одговорноста на одобрување и потпишувањето на истите, повторно е од највисокото одговорно лице, ни се губи одговорноста. Што значи, државните службеници своето знаење или незнаење ќе го кријат позади власта.

Со оглед на тоа што и реформата на јавната администрација оди во насока на пренесување на надлежности од државната власт, кон локалната заедница, а понатаму се отвараат вратите на услугите на јавниот сектор, што постепено законите оставаат можност јавните услуги да преминат во приватни раце, особено треба да се размислува на зајакнувањето на контролата на работењето на јавните институции кои имаат добиено овластување да вршат функции во име на државата. Така, измената на законите треба да биде во насока на воспоставувањето на систем на менаџмент на квалитет (ИСО стандарди или КАФ систем), јасен механизам на контрола преку инспекциските органи кои постојано ќе го следат работењето на овие институции, дали во рамките на својата дејност не ги почитуваат, односно ги кршат законските одредби. Можеби во рамките на контролата треба да се размислува да се упатуваат лица на работа во ваквите органи, во

функција да ја следат и контролираат нивната работа, не само од аспект на финансиите туку и од аспект на целокупното работење.¹⁹⁰

Интервјуираните ја нагласија потребата од измена на Законот за државни службеници, што произлезе како резултат и од нивните одговори кои претходеа на другите прашања, односно сите во најголем дел упатуваат на измена на Законот за државни службеници. Според интервјуираните овој Закон не треба како досега само козметички да се менува, иститот треба да биде устав за државната администрација, со јасни правила на игра еднакви за сите. Овој Закон треба прецизно да ја утврди категоријата на државните службеници без да се остава простор на мала врата преку, правилници за систематизација или со специјални закони, државни органи да излегуваат од категоријата на државни службеници и во тој случај се создава една нова категорија на службеници кои се под капата на државата односно претставуваат битен сегмент од државната управа или државната власт, а немаат статус на државни службеници.¹⁹¹ Во тој случај ни се појавува разноликост на неколку категории на службеници со различни законски одредби во делот на одговорноста, критериумите за вработување, платите, оценувањето и други права од работен однос, што се создава една клима на нееднаквост. Луѓе со исто образование и работно искуство имаат разлика во платите. Законот за државни службеници, дозволува секоја дејност што смета дека има специфики да излезе од Законот за државни службеници. Особено Законот за државни службеници не смее да остава простор, одредни прашања да се регулираат со Законот за работни односи, ваквите членови овозможуваат различни толкувања, а со тоа се замаглуваат битни прашања од

¹⁹⁰ Воведувањето на зајакнат систем на контрола согласно новото време на вршење на јавни услуги од страна на приватни лица ќе делува врз квалитетот на услугите што значи во тој случај нема да имаме некавалитетни универзитети, лекари, детски градинки, катастер и се друго што државата им го овозможува преку давање на лиценци за вршење на услуги од јавен карактер односно остварување профит преку името на државата.

¹⁹¹ Член 3 од Закон за државни службеници (“Службен весник на РМ” бр.114/09) што гласи: „Одредени прашања поврзани со правата, обврските и одговорностите на вработените во Агенцијата за разубување, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, Армијата на Република Македонија, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, вработените кои вршат работи на обезбедување во казнено-поправните и воспитно-поправните установи, вработените во царинската и даночната администрација, лицата со посебни должности и овластувања и полициските службеници во Министерството за внатрешни работи, ревизорите во Државниот завод за ревизија, вработените во агенциите, дирекциите, регулаторните тела и другите институции во кои со закон е формиран управен одбор, освен во Агенцијата за катастар на недвижности и Агенцијата за управување со одземен имот, можат да бидат уредени со закон, на начин различен од овој закон, ако тоа е неопходно поради специфичната природа на работните задачи и извршувањето на посебните должности и овластувања.“

правата на работниот однос на државните службеници. Значи, правата на вработените во државна служба треба да бидат регулирани со еден закон.

Во овој контекст интервјуираните укажаа и на потребата од менувањето на Законите што вршат контрола над работата на државната администрација. Така, тие укажаа на потребата од дополнувањето на ингеренциите на Државниот завод за ревизија во насока давање можност, ревизорите да имаат право да поведуваат постапки, доколку во ревизорските извештаи имаат наоди за неодговорно работење. Во сегашниот Закон за државна ревизија, државните ревизори, своите извештаи со наодите за неодговорно работење ги доставуваат до надлежните органи, на тој начин други надлежни органи проценуваат дали нивните наоди имаат основа за поведување постапки за одговорност.¹⁹² Сето ова е непрактично, а воедно ја разводнува улогата на Државниот завод за ревизија како орган кој треба поправно да делува во насока на одговорно работење на државните органи.

Во однос на разграничувањето на државната од јавната администрација, а на тој начин определување на одговорноста во зависност од надлежностите на администрацијата, интервјуираните сметаат треба јасно да се разграничат овие термини и законски да се постават, а тоа да се заснова на функционална анализа на целокупната поставеност на администрацијата согласно законите, во насока на заокружување на процесот на реформа на јавната администрација. Според интервјуираните за да има една држава правна сигурност и сигурна бизнис клима треба да постои независно судство, треба да се почитува принципот на владеење на правото, сето тоа во еден конголмерат на релации кои што ќе можат да си функционираат за да може да се има очекување од администрацијата. Значи тие упатуваат на јасно дефинирање што е јавен, а што државен службеник, сеуште постојат различни толкувања околу поимите што е јавен, а што државен сектор или јавна администрација и државна служба. Раздвојувањето на администрацијата во повеќе закони повеќе нивоа и повеќе системи на вработување ја прави нерамноправа и не е целата администрација под ист аршин.¹⁹³

¹⁹² Член 24-а од Законот за државна ревизија, пречистен текст ("Службен весник на РМ" 73/04), што гласи: "Главниот државен ревизор до Собранието на Република Македонија ги доставува ревизорските извештаи за Буџетот на Република Македонија, за министерствата, за буџетите на фондовите и за јавните претпријатија основани со закон. Освен извештаите од ставот 1 на овој член, главниот државен ревизор ги доставува до Собранието на Република Македонија и ревизорските извештаи во кои е изразена оценка за воздржување од давање на мислење за финансиските извештаи и ревизорските извештаи со кои е оценето дека во финансиските извештаи нереално и необјективно е искажана состојбата."

¹⁹³ Во овој контекст еден интервјуиран истакна: "Сега имаме повеќе категории на службеници, мора да

IV. ГЛАВА

ДИСКУСИЈА ПО ИСТРАЖУВАЧКИТЕ НАОДИ

1. ПОСТАВЕНОСТА НА ОДГОВОРНОСТА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ ВО ОДНОС НА ЗАКОНСКИТЕ ПРОПИСИ

Сегашната поставеност на законските и подзаконските акти не даваат јасни насоки за прецизно формување на правните акти во кои ќе бидат наведени овластувањата и одговорностите на државните службеници. Во државните органи, единствен документ во кој постои зборот одговорност е правилникот за систематизација на работните места во државниот орган.

Така, и покрај тоа што во сите државни органи постои законска обврска за носење на правилник за систематизација на работните места и правилник за организација на работењето во државниот орган, истите не се изработуваат според некои критериуми кои ќе навлегуваат во прецизно дефинирање на работното место и јасно разграничување на овластувањата и одговорностите. Поради тоа, истите бараат поопсежна анализа допрецизирање и доработка за да претставуваат основа за определување на одговорноста на државните службеници.

Оставањето на можноста во правилниците за систематизација да се употребува додавката "врши и други работи" упатува на нејаснотија и заматеност во поглед на утврдувањето на одговорноста, ова остава простор секој да работи се што ќе му се каже, а никој да не биде одговорен за тоа.

се сублимира се на едно место со точно утврдена рамка и издвоени специфики, со тоа би се избегнала можноста за политичко влијание во кадровската политика и тоа ќе остави можноста да се изгради, ефикасна независна и департизирана администрација. Мислам дека ова бара длабока анализа на државно ниво, треба добро поставување на работите каде што ќе бидеме опфатени сите и дефинитивно заштита на луѓето што работат во државната служба”.

Сето ова се должи на фактот што и самите закони не даваат јасни упатства во оваа насока, оставено е изработката на овие значајни акти секој орган да ги работи според свои видувања.

Насоките што ги дава Агенцијата за државни службеници преку актот со истоимен наслов Насоки за изработка на правилник за систематизација не е обврзувачки и истиот не упатува на разграничување од ваков вид.

Со самиот факт што со Уредбата за звања на некој начин се унифицира разликоста на дејностите на државните органи, преку унифицирање на звањата на државните службеници, не им остава простор на државните органи да изработуваат прецизни и јасни правилници за систематизација.

Заклучокот во врска со ова е дека законите треба да се менуваат во насока на прецизирање на овластувањата и одговорностите во зависност од спецификата на дејноста и тежината на работното место.

Во оваа насока многу значаен е фактот дека во државните органи ретка појава е пренесувањето на овластувањата од одговорните лица во државните органи, во овој контекст сметам дека измената на законите треба да биде и во насока на пренесување на одговорноста и овластувањето за потпис. Во тој случај доколку, раководното лице надлежно за одреден ресор има пренесено овластување или законско овластување за потпис, ќе продуцираме работници на кои директно ќе им ја лоцираме одговорноста, а истовремено ќе им ја зголемиме мотивацијата и односот кон работата.

Законот за државни службеници треба да содржи одредби кои директно ќе упатуваат на насоки и индикатори за определување на овластувањата и одговорностите, а понатаму сите државни органи преку процедури кои ќе го диктираат секој работен процес во органот да ги лоцираат овластувањата и одговорностите.

Основата, секако треба да произлегува од основниот акт за организација и систематизација на органот. Особено е важно овој Закон да води сметка за спецификите кои произлегуваат од секоја дејност, така што организирањето на сите органи неможе да биде унифицирано под една матрица, треба да постои разграничување по бројноста на органот, видот на дејноста и спецификата на работењето. Ова претставува посебен проблем за голем број на државни органи и истото се рефлектира при организациското поставување на органот и пишувањето на описите на работните места.

Во врска со изготвувањето на стратешките планови како основен документ со кој се определува мисијата и визијата на еден орган, а преку имплементацијата на исти-

от се остваруваат стратешките цели и се мери напредокот на една институција, заклучокот е дека државните органи се соочуваат со недостаток на стручни луѓе и материјално технички средства за да можат да воспостават ефективна и ефикасна реализација на стратешките планови, а воедно недостатокот од јасни процедури оневозможува да се затвори кругот на одговорноста во доменот на стратешкото планирање на органите.

Непостоењето на јасни процедури за стратешкото планирање остава простор за неконзистентен приод кон оваа активност, а вработените повеќе го сваќаат како обврска одколку нешто корисно за функционирање на институциите. Ваквиот пристап се должи на честите отстапувања од донесените стратешките планови за сметка на активности кои воопшто не се предвидени во стратешкиот план.

Ако има јасни процедури во државниот орган, односно стратешкиот план да е изработен по сите стандарди за стратешко планирање, државните органи се судираат со проблем од моментот кога ќе се пристапи кон нивната реализација согласно планираните и одобрените буџети.

Заклучокот е дека многу често се кратат буџетите на државните органи без критериум без процедура, дури и во случај да е објавен одреден тендер или склучен договор. Поради непостоењето на процедури и пишани правила зошто, како, кој и под кој критериум го крати буџетот се замаглува одговорноста и паѓа во вода целокупниот труд околу стратешката определба на органот.

Одговорноста на државната администрација како одредба во законите и подзаконските акти не е јасно и прецизно дефинирана. Законот за државни службеници и Правилникот за водење на дисциплинска постапка не содржат јасни одредби преку кои ќе може да се затвори кругот на одговорност.

Сегашните одредби претставуваат само поправни мерки односно мерки за ресоцијализација на државните службеници. Дисциплинска мерка како казна во сегашните закони не е суштински определена. Од друга страна, пак формалната процедура околу самата постапка за отпочнувањето на постапката, прекинот на постапката, докажувањето на одговорноста е сложена и недоречена.

Сето ова води кон произволни толкувања од државните органи и од Агенцијата на државни службеници. Јасните законски одредби ќе дадат насоки за изработка на подзаконски акти кои ќе ги допрецизираат прашањата за одговорноста или со други зборови се додека не се воспостават јасни процедури за сите процеси во работењето во

државниот орган, неможеме јасно и прецизно да ја лоцираме одговорноста. Преку тие процедури ќе може да се докажуваат судските и дисциплинските постапки.

Што значи, во државните органи нема јасни правила и процедури што го затвораат кругот на одговорноста, нема никаква анализа на тоа што се работи, нема јасни процедури, а сето тоа се одразува врз можноста да се создаваат ефективни и одговорни државни службеници, а поради непостоење на јасни законски и подзаконски акти во делот на утврдувањето на дисциплинската одговорност многу ретко се прибегнува кон дисциплинирање на работникот преку изрекување дисциплински мерки.

Законот за државни службеници ни дава основа но не ни дава насока како да го затвориме кругот на одговорност. Ова се должи и на фактот дека политичката власт директно е навлезена во работењето на државната администрација, односно политичката власт ја преклопува работата на државната администрација. Така, јасно неможеме да ја разграничиме одговорноста помеѓу власта и државната администрација.

Сето ова бара подетално да се утврдат начините за лоцирањето на одговорноста, како и начините на постапување. Спроведувањето на политиките на една држава мора да биде во рамките на ингеренциите што ги спроведува државната управа. Политиката да биде во начелата во кои работи таа државна управа. Ова се изразува преку законските прописи, каде што политичката власт остава вентили да влијае над државната администрација. Со промената на власта секогаш се зема одговорноста на политиката, а во тој случај се прикрива и одговорноста на државната администрација.

Ваквото влијание е изразено и преку вработување на нестручни и некомпетентни државни службеници во државните органи и покрај обидите да се професионализира државната служба, сеуште се притисоците и привилегиите што произлегуваат од една политичка функција.

Улогата на администрацијата завршува до моментот додека го дадат тие својот професионален инпут како резултат на нивните искуства и професионализам во работењето во тоа поле. Во ваков случај се поставува прашањето кој е утре одговорен за фазите кога ќе се вмеша политиката. Така на пример, текстовите на законите изработени од стручни и компетентни луѓе, речиси секогаш се менуваат од страна на политичката власт и до 50%, се менуваат од страна на политичарите. Од излегувањето на предлог – текстот на Закон изработен од стручниот државен службеник, до неговото донесување ни се губи постапката се ни е во магла со што немаме контролен механизам кој што ќе го следи тој пат. Сите измени на законите не се темелат на стручност туку се темелат на

политика. Се додека донесувањето на законите се темели само за задоволување на одредени политички интереси нема да бидат ефективни и ефикасни законите при нивната примена.

Значи, во ваквата замагленост каде што не се знае во кои случаи, кој и по која процедура може да измени текст од закон, па дури и ако е преставник на власта, ќе значи дека немаме механизам за заштита на државниот службеник од власта ниту пак заштита на власта виза ви државниот службеник.

Се додека не се воспостават контролни независни механизми, кои ќе работат непристрасно и кој да е на власт и ќе може да ја лоцираат одговорноста за одредени активности, неможеме да кажеме дека имаме затворен круг на одговорност.

Во овој контекст особено е важно да се размисли на прашањето околу овластувањата на функционерите во делот на стручната работа на државните службеници. Доколку на функционерите исклучиво им се остави само раководењето и контролата во организацијата, а стручниот дел каде што е одлучувањето, правото да го имаат највисоките раководни службеници, со овластување за потпис, во тој случај ќе се зајакне одговорноста и лесно ќе може истата да се лоцира. Мислам дека измената на законите треба да оди кон таа цел поделена одговорност помеѓу државната служба.

Во овој контекст особено е значајно да се нагласи дека во државната служба се ангажираат лица под формата привремени вработувања, што ја предвидува Законот за привремени вработувања, а тоа остава можност на мала врата во државната служба да влегуваат лица без критериуми и постапки што ги диктира Законот за државни службеници.

Ваквиот начин ја заобиколува постапката за вработување во државната служба, нема транспарентност, што значи без никаква процедура луѓето добиваат работни задачи како државни службеници, а воопшто не се државни службеници, а вршат витални функции во државниот орган.

Во ваков случај сите вработени преку Законот за привремено вработување, не можат да се подведат под одговорност и на сегашните одредби за одговорност што ги предвидува Законот за државни службеници.

Сегашната поставеност на законите што ја отсликуваат работата на државните органи како и специфичните закони што се однесуваат на работата на секој државен орган, поединечно бараат суштинска анализа и истите треба да се прилагодуваат според

потребите на нашата земја, а не да се користат искуства од други земји што не се употребливи за нас.

Во голем дел законите упатуваат на норми кои што претставуваат само форма, а нивата практична примена е нефункционална и неприменливи во праксата. Што значи, доколу постојат јасни законски норми и јасни процедури и правила за работењето во државниот орган, ќе има повеќекратен ефект, ќе имаме одговорни и ефективни државни службеници и сите ќе бидат задоволни и мотивирани.

Сето тоа ќе овозможи да се процени дали некој е способен да биде раководител и да ја мендира и контролира работата и ги даде клучните точки, а политичката власт ќе се дестимулира да внесува неефикасни и лоши работници кои ќе влијаат на нивниот углед и професионалност.

Потребата од измени на правните акти, како неопходност за заокружување на кругот на одговорност на државната администрација

Во насока на затварање на кругот на одговорноста, сегашната поставеност на законите бара јасно разграничување на функциите законодавната, извршната и судската власт, како и прецизно разграничување и дефинирање на државната и јавната администрација. Без јасни закони и процедури, со точно утврдени надлежности и одговорности и јасно разграничување на функциите на државната од јавната администрација не можеме да говориме за ефективна и одговорна државна администрација.

Во насока јасно заокружување на одговорноста, преку анализата на законските и подзаконските акти, како и ставовите на испитаниците се изведува заклучокот дека истите треба да се доработат и дополнат со одредби кои ќе упатуваат на одговорноста, постапките за одговорноста, утврдувањето на одговорноста, прецизирање на овластувањата, а со тоа и на одговорноста. Со еден збор, треба да претрпат промени сите поединечни закони што се однесуваат на работата на државната администрација.

Така, се наметнува потребата за целосно рedefинирање на Законот за организација на органите на државната управа и негово прилагодување според потребите и реформите на државните служби. Измената на овој закон да биде и во насока на додавање или исфрлување на одредени организациони форми, а притоа да се обрне особено внимание на преклопување на надлежностите кои сега се многу изразени во повеќе

државни органи, целата замисла на овој закон да се измени и во поглед на овластувањата, надлежностите, формите, начините и постапките.

Од целокупната анализа произлезе и констатацијата дека треба да се размислува овој Закон да се менува во насока на пренесување на надлежноста од одговорните лица функционери кон стручните раководни работници.

Така, неопходно е да се прецизираат одредби кои ќе упатуваат на задолжително делегирање на надлежности од функционерот кон високите државни службеници, како многу битен сегмент за одговорно и ефективно работење, односно јасно разграничување на политиката од стручноста на администрацијата.

Се додека функционерот ги има сите надлежности, а знаеме дека истите бараат одредена стручност, а одговорноста на одобрување и потпишувањето на истите, повторно е од највисокото одговорно лице, ни се губи одговорноста. Што значи, државните службеници своето знаење или незнаење ќе го кријат позади власта.

Потребата од измената на Законот за државни службеници претставува суштинска потреба за да го задоволи предметот на ова истражување. Во претходните анализи и искажувања може да се види дека низ целиот Закон провејуваат недоречености, празнини и можности за злоупотреба, а со тоа неможност да се затвори кругот на одговорност.

Од особено значење е констатацијата дека Законот за државни службеници прецизно не ја утврдува категоријата на државните службеници на тој начин остава простор на мала врата преку, правилници за систематизација или со специјални закони, вработените во тие државни органи да излегуваат од категоријата на државни службеници и во тој случај се создава една нова категорија на службеници кои се под капата на државата односно претставуваат битен сегмент од државната управа или државната власт, а немаат статус на државни службеници.

Во тој случај ни се појавува разноликост на неколку категории на службеници со различни законски одредби во делот на одговорноста, критериумите за вработување, платите, оценувањето и други права од работен однос што се создава една клима на нееднаквост. Луѓе со исто образование и работно искуство имаат разлика во платите.

Особено, Законот за државни службеници не смее да остава прашања одредни прашања да се регулираат со Законот за работни односи, ова остава простор на различни толкувања и можност за замаглување на битни прашања од правата на работниот однос на државните службеници. Значи, правата на вработените во државна служба треба да бидат регулирани со еден закон.

Во овие анализи произлезе и констатацијата дека прашањето за одговорноста на локалните власти не е уредено, што значи со сегашната поставеност на законите локалните власти можат да се сменат само на изборите. Во ваков случај се поставува прашањето, кој ќе ја сноси одговорноста доколку се избере градоначалник што со своето лошо работење предизвика штети. Во врска со ова се препорачува да се размислува за менување на моделот за избор на локално ниво.

Со оглед на тоа што и реформата на јавната администрација оди во насока на пренесување на надлежности од државната власт, кон локалната заедница, а понатаму се отвараат вратите на услугите на јавниот сектор, при што јавните услуги преминуваат во приватни раце.

Во овој контекст, особено треба да се размислува на зајакнувањето на контролата на работењето на јавните институции кои имаат добиено овластување да вршат функции во име на државата. Така, измената на законите треба да биде во насока на воспоставувањето на менаџмент на квалитет (ИСО стандарди или КАФ систем), јасен механизам на контрола преку инспекциските органи кои постојано ќе го следат работењето на овие институции, дали во рамките на својата дејност не ги почитуваат односно ги кршат законските одредби.

Можеби во рамките на контролата треба да се размислува да се упатуваат лица од државната управа кои ќе бидат упатени на работа во ваквите органи, токму во функција да ја следат и контролираат нивната работа, не само од аспект на финансиите туку и од аспект на целокупното работење.

Во овој контекст произлезе и потребата од менувањето на Законите што вршат контрола над работата на државната администрација. Особено е неопходна потребата од дополнувањето на ингеренциите на Државниот завод за ревизија да имаат поголема одговорност во делот на презмањето на мерки во делот на поведувањето на постапки врз основа на извршените анализи и добиени негативни извештаи.

2. КАКО СЕ ОСТВАРУВА СЛЕДЕЊЕТО, ОЦЕНУВАЊЕТО И КОНТРОЛАТА НА РАБОТЕЊЕТО НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Следењето на работењето на државните службеници не се остварува преку јасни пишани форми и индикатори. Нема разграничување на постигнувањата на државни-

те службеници, на тој начин се губи мотивацијата, одговорноста и ефективноста на државната администрација.

Овој заклучок го потврдува фактот дека во државните органи не постојат пишани процедури што јасно и прецизно ќе упатуваат на воспоставување на систем на следење на работењето на државните службеници, базиран на софтверска програма или пишана форма која ќе дава показатели за резултатите од сработеното, временска рамка на реализација, квалитет и други индикатори значајни за да се процени ефективноста, а истовремено одговорноста на државниот службеник, поединечно или организациските единици во државната институција.

Ваквата оценка произлегува од непостоењето на законска насока што децидно и јасно ќе упати преку обврзувачки норми во сите државни органи да биде воспоставен унифициран систем на следење како јасен показател за постигнување на поединецот, организациските единици и државниот орган во целина.

Преку воспоставување на систем на следење на работењето базиран на одредени индикатори, многу лесно и прецизно ќе може да се контролира работењето, а сето тоа ќе придонесе за квалитетно извршување на поставените работни обврски, ќе влијае на мотивацијата и ќе се овозможи реално наградување или казнување на државната администрација, без пристрасност и импровизации.

Сегашниот начин на следењето на работењето на државната администрација се остварува без пишана процедура, а државните органи според свои видувања поставуваат некои свои непишани правила кои ќе им помогнат да го следат работењето на државниот службеник, но сето тоа не се базира на прецизни показатели и јасни индикатори. Такви форми се анализите на стратешките планови, изготвување месечни извештаи, колегиумите и доделувањето на предметите преку архивската книга на органот.

Непостоењето на процедури и изградени системи преку кои ќе се следи работењето на државните органи истакна еден индикативна појава на нерамномерно распоредување на работните задачи и непочитување на хиерархијата при доделувањето на работните задачи. Сето тоа допринесува за субјективизам и нереалност при оценувањето и при проценката на квантитетот и квалитетот на државните службеници при реализацијата на работните задачи.

Непостоењето на системот на следење се одразува и на успешноста на државниот орган при реализацијата на проектни активности, многу често се замаглуваат гре-

шките и неможе да се лоцира одговорноста при отстапувањето од активностите за успешна реализација на проектот.

Ваквите системи на следење се многу важни и поради честите промени на правилниците за организација на органот и систематизација на работните места, а со тоа и овластувањата и одговорностите на работните задачи за јасно и прецизно лоцирање на одговорноста.

Мерливи индикатори на овластувањата и одговорностите на државната администрација

Овластувањата и одговорностите на јавната администрација се мерливи доколку нормативно се поткрепени со мерливи индикатори што произлегуваат од нормативно правната и стварна операционализација на концептот за затворен круг на одговорност.

Сегашната поставеност на законите и подзаконските акти не упатуваат на норми од задолжителен карактер за мерењето на квалитетот и квантитетот на државните службеници. Што значи, во државните органи не постојат индикатори и мерливи показатели кои ќе упатуваат на јасно и прецизно определување на ефектот од сработеното, а со тоа неможе да излезе на површина неефективното и неодговорното.

Во некои државни органи самостојно преку проекти се прават обиди да се воведат некаков критериум на следење на сработеното, но сето тоа е парцијално, нецелосно и неможе да потврди дека денес државната администрација има јасни и прецизни показатели и индикатори за мерење на ефектот од сработеното, што значи нема индикатори за мерење на квантитетот и квалитетот на работењето на државните службеници.

Поради немањето на вакви индикатори за квалитет, работата е сведена на неколку луѓе, а сите други работат минимални и споредни работи, тоа е јавна тајна во сите органи на државната управа. Доколку некој знае дека му се следи работата, ќе се труди повеќе во покажување на иницијатива во работата и докажувањето на своите способности.

Оценката е дека како неодложна потреба се наметнува воведувањето на системот за контролата на квалитетот на работењето на државните службеници во сите државни органи.

Сите државни органи далеку се од идејата да се воспостави системот за менаџмент со квалитет, што значи дека треба да се воспостават унифицирани правни документи кои ќе упатуваат на потребата и обврската за воведување на системи за менаџмент со квалитет во државните органи, како основа за создавање на ефективна и одговорна државна администрација. Се додека не се воведо како законска одредба, која ќе упатува на задолжителност нема да се дисциплинира воведувањето на ваков систем. Ваквото воспоставување на критериуми и индикатори за квалитетно работење ќе се одрази и на целокупното согледување на капацитетите на државната администрација, колку се истите обучени и спремни да одговорат на зададените обврски.

Системот за оценување на државните службеници и Образецот за оценување се единствените правни решенија кои упатуваат на следењето на квантитетот и квалитетот на работењето на државните службеници.

Заклучокот е дека ваквиот систем има добра визија но истиот во праксата е тешко применлив поради многу недоречености, а тоа значи ваквиот систем треба целосно да се реформира со нов модел во насока на објективност и реалност со јасни индикатори и мерливи показатели.

Новиот систем на оценување треба да содржи и насоки за самооценување, никој не е искрен кон самиот себе и кон другите дека сите не се со исти квалитети, значи самокритичност воопшто не постои. Сегашниот начин на оценување е без критериуми по принципот "не замери" или пак се користи како казна кога сакаме некого во еден инцидентен случај да го подведеме на одговорност.

Во сегашниот систем на оценување не е разработена хиерархијата на оценувањето, а оценките се ставаат со задоцнување и секогаш тоа во принцип е заборавена работа. Вообичаено со оценувањето се започнува кога ќе дојде времето за оценувањето.

Во голем дел испитаниците се судираат со проблеми кога луѓе со решение се наоѓаат на едно работно место, а работат работни задачи од друг сектор или одделение. Тогаш, не може да се определи кој реално ќе ја даде оценката.

Исто така, во сегашниот процес на оценување има недоречености и во постапката после оценувањето. Законот јасно треба да ја утврди целта на оценувањето дали оценувањето претставува мотивација и наградување за ефективно и ефикасно работење или основа некој да биде подведен на одговорност. Законот нема јасни критериуми по кој може да се разгледува исправноста на постапката. Вториот степен на одлучување дали оценувањето е законско или незаконско нема воопшто дадено строги критериуми.

Актите што ги носи Комисијата при АДС во постапката на жалба се формални без укажување и насоки. По правило, нивните одлуки даваат општи насоки само се вели: "на повторно одлучување" што не значи ништо. Во недостаток на јасно утврдени критериуми АДС е принудена да носи свои заклучоци кои се произволни и наметнува критериуми за кои нема законска и подзаконска поткрепа.

Контролата на работењето на државната администрација

Јасниот механизам на внатрешна и надворешна контрола во системот на државната управа ќе овозможи одговорно, ефективно и ефикасно работење.

Државниот завод за ревизија концепциски е добро поставен зошто во организациона смисла е издвоен од извршната власт, што значи, тој е самостоен во своето работење во рамките на вршењето на државната ревизија. Во делот на практичноста на овој Закон има недоречености во Законот, поради тоа што наодите од државната ревизија се препуштаат на други надлежни органи кои што треба да извршат проверка на истите и доколку утврдат повреди да поведат кривична постапка или да укажат на примена на дисциплински мерки.

Значи, сегашната поставеност на Законот е постоење на орган без ингеренции за довршување на својата постапка, докажување на одговорноста и пропустите во работењето.

Народното правобранителство, задолжено преку преставките на граѓаните да ја следи работата на државната администрација, а со тоа да упатува на нејзиното одговорно или неодговорно работење од формирањето до денес многу ретки се случаите со кој ќе укаже на неодговорното работење на државната администрација или пак на одговорното лице во истите.

Законот за државни службенци содржи одредби кои се од обврзувачки карактер и се задолжителни во функционирањето на државните органи, но самиот Закон нема одредба за вршење надзор, кој преку казни мерки ќе овозможи задолжителност на неговата примена. Со измените на Законот за државни службенци се вовеле категорија надзор без јасна доработка со казни одредби и насоки и процедури за неговата практична реализација, повторно само како форма без резултат и практична применливост.

Функцијата внатрешна ревизија различно се толкува во државните органи, сегашната поставеност што ја наложува Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има недоречености во неговата суштина, а истиот се наложува како задолжителна спроведливост во јавните субјекти. Сегашната поставеност на внатрешната ревизија има само формална, односно нејасна улога. Неможеме да ја лоцираме нивната улога односно неможеме да утврдиме нивната одговорност согласно Законот за државни службеници. Ако внатрешните ревизори ја контролираат работата на одговорното лице и му даваат напатствија за гршките што се направени во процесот на работењето, каде е тогаш улогата на одговорното лице како највисок контролен орган со сите овластувања, преку кои индикатори и начин тој ќе го контролира внатрешниот ревизор.

За да може внатрешната контрола да ја оствари својата контролна функција на работењето на државниот орган треба да биде поставена како самостојно лице, упатено од независен контролен орган и истата независно, непристрасно и според јасни критериуми ќе ја врши контролата, ќе дава насоки, а со тоа ќе се овозможи одговорен и независен однос кон работата. Оваа категорија на државен службеник е спротивна од поставеноста на Законот за државни службеници, каде што хиерархијата на надлежности е поставена на хоризонтално ниво и неможе никој да биде иземен од контрола, оценување и одговорност.

3. ДИСЦИПЛИНАТА „МЕНАЏМЕНТ НА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ“, ОСНОВА ЗА ЕФЕКТИВНА ДРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Менаџирањето со човечките ресурси во државните органи не се остварува **според научните стандарди и правила што ги пропишува оваа наука**. Функцијата управување со човечки ресурси е организациски дел од државните органи, кој сеуште е во зародиш што значи, во ниеден орган не се воспоставени јасни правила во делот на управувањето со човечките ресурси.

Обидот да се воведе организациона единица која ќе биде одговорна за човечките ресурси во органот е само форма без целосна екипираност која во сите органи е различно поставена во однос на овластувањата и одговорностите.

Човечките ресурси во органот, се најбитниот сегмент за успешноста на еден државен орган, но сегашната поставеност на Законот за државни службеници во делот на утврдувањето на потребите на кадри, постапката за вработување, спроведувањето на

интервјуто, селекцијата при вработувањето, воведувањето во службата и мотивацијата, покажуваат дека оваа категорија не се третира со јасни одредби, критериуми и индикатори.

Целокупната постапка за вработување, како што е поставена во Законот остава простор на мала врата да влегуваат во државната служба, државни службеници кои не се доволно обучени и острчени.

Сето ова се должи на фактот што нема јасни индикатори за изработка на прашалниците и интервјуата, прашањата не се засноваат на некои показатели кои треба да бидат основа за бодирањето. Нема разграничување на прашањата според групи на звања, вид на работно место, прашања кои ја откриваат личноста и нејзините капацитети. Комисијата за вработување често пати ја сочинуваат нестручни лица, а сето тоа води кон нестручна постапка, лошо интервјуирање и пристрасност при бодирањето.

Законот за државни службеници треба да биде јасен, особено при определувањето на работното искуство, прецизирање на образованието потребно за вработување и дополнително дообучување за напредување во службата. Особено е значајно да се објасни што значи формулацијата искуство во струката, затоа што преставува значаен услов при вработувањето на државните службеници. Многу е важно да се разграничи какво работно искуство е потребно за да се покрие одредена струка неопходна за одредено работно место.

Законот за државни службеници преку системот на работни места, остава простор за влез на споил системот, вработување на несоодветен кадар, унапредување без критериуми и индикатори, наспроти системот на кариера кој овозможува влез и унапредување во државната служба според унифициран кариерен развој, заснован на воспоставени правила, кои овозможуваат напредок во службата преку исполнување на повеќе критериуми еднакви за сите. Ваквиот систем на вработување, овозможува појава на предвремени амбиции од млади луѓе кои сакаат преку ноќ да напредуваат во службата.

Недореченоста во Законот за државни службеници остава простор работник кој бил примен за едно работно место што покрива една област, веднаш после вработувањето или за многу краток период да биде распореден на работно место од сосема друга област, без оглед на тоа што во огласот се барале други показатели кои ќе ја докажат неговата стручност и компетентност.

Најсилна можност што овозможува **да не се вработи најдобриот** е таа што се остава дискреционо право на одговорното лице да избере кого сака од предложената ранг листа од пет најдобри, а со измените на Законот за државни службеници од првите тројца. Со самото тоа, што може да се избере петтиот или третиот, паѓа во вода се она што се прави со големи напори, да се постават правите луѓе на правите места.

Воведувањето во службата, воопшто не се третира при вработувањето. Некои државни органи како инструмент го користат менторството повеќе од социолошки аспект, вработениот да се запознае со луѓето, карактерните особини, општите карактеристики за функцијата на органот и други општи моменти кои се многу важни за првиот впечаток и однос кон работата на нововработеното лице. Особено е важно во државните органи да постои процедура на кој начин ќе се воведуваат луѓето на новото работно место, како битен елемент за побрзо адаптирање на работното место, а со тоа и остварување на ефективно работење.

Мотивирањето на државните службеници, исто така е оставено на знаењата и способностите на одговорните лица, односно непосредните претпоставени. Органите за државна управа немаат процедура или некакви критериуми за мотивација. Што значи, мотивацијата во државниот орган како многу важен фактор за ефективни и ефикасни државни службеници во сегашниот момент претставува категорија што воопшто не се разработува ниту во Законот за државни службеници, а во државните органи воопшто не се споменува како правило што бара посебен пристап.

Во однос на обуките, сеуште државните органи немаат однос кон обуките како неопходна потреба за секој државен орган, посетувањето на одреден обука се разбира како прошетка.

Ова се должи на непостоењето на пишани процедури и правила за обуките во државните органи или пак јасни показатели и насоки од Законот за државни службеници.

Нема критериуми според кои ќе се одбираат луѓето што ќе бидат праќани на обука, нема постапки и чекори кои треба да се поминат за да се реализира една обука.

Нема транспарентност, најчесто за обуките во странство номинациите ги прави одговорното лице во органот директно со лицето што треба да оди на обука, а за тоа неговиот претпоставен дознава кога ќе биде спроведена постапката околу пријавувањето на лицето, резервација итн.

Нема постапки за евиденција и следење на обучениот кадар, како и процедура за пренесувањето на знаењето на другите вработени преку презентации на вработените и депонирање на стручниот материјал добиен при реализацијата на обуката.

Нема евиденција за поминатите обуки во досиејата на вработените од каде што може да се види како се развивал работникот, какви се неговите капацитети, а при номинијата на лицето не се вршат проверки, дали номинираниот претходно посетувал обука од ист вид. Тоа отвара простор вработените да посетуваат иста обука неколку пати, за сметка на некој што воопшто не поминал никаква обука, или пак обуките да ги посетуваат лица што со својата стручност не одговараат за таков вид на обука.

Особено важен момент, што воопшто не се споменува во државните органи е искористеноста на обучениот кадар, а тоа значи во државните органи не постојат функционални анализи за капацитетите на работникот согласно потребите на работното место. Обуката треба да ги следи човечките капацитети во органот, наспроти стратегиите и структурната поставеност на истиот да биде ефективен и ефикасен во рамките на остварувањето на својата улога.

Со јасна процедура и критериуми за обука изразени на транспарентен начин ќе овозможи градење на ефективни државни службеници со одговорен однос кон работата.

Ваквиот однос кон категоријата обуки, како важен елемент за дополнување на струченоста на кадарот на државната администрација, остава простор за неодговорен однос кон работата, се губи мотивацијата кај другите вработени, а сето тоа создава организациска клима на незадоволство што ја споменавме како битен фактор за предметот на дисертацијата, а тоа се одговорни и ефективни државни службеници.

Збирно како заклучок е дека организациската единица човечки ресурси треба да доживее целосна трансформација во државните органи, а тоа значи, сериозно третирање на категоријата државен службеник. Во тој случај, доколку државниот службеник правилно се одбира, вработува според јасни законски правила на непристрасен начин, напредува во службата според еднакви правила за сите, а воведувањето во службата е според пишани процедури и на крајот, обуките се елемент што делува врз мотивацијата и јакнење на капацитетите на државната администрација, ќе имаме мотивирана, ефективна и одговорна државна администрација без замаглување на одговорноста, а со тоа лесно ќе може да се затвори кругот на одговорноста во овој сегмент.

Во државните органи не е воспоставен документ менаџмент систем како еден од најефикасните системи за контрола на работењето на државниот службеник од највисоко до најниско хиерархиско ниво.

Најбитниот сегмент кој ќе овозможи јасен и непристрасен начин за утврдувањето на целокупните процедури и процеси во работењето на органот, преку воспоставување на документ менаџмент систем не се имплементирани во ниеден државен орган.

Сето ова го потврдува фактот дека во моментот немаме механизам за јасна мерлива и прецизна контрола на работењето на администрацијата, а сето тоа остава простор за неодговорно и неефективно работење во државната служба.

Стандарди во работењето на државната администрација

Во досегашното работење на државната администрација, не се воспоставени стандарди со јасно дефинирање на процесите во организацијата и нивните меѓусебни врски, преку јасно определување на одговорностите и овластувањата во рамките на работните процеси.

Не постојат методи и техники за пратање и оценка на работните процеси, не се врши постојана анализа, пратење и оценка на работните процеси и настојување кон постојано подобрување на процесите и резултатите, првенствено во поглед на квалитетот.

Не се врши оценка дали истите се документирани и развиени во согласност со потребите и не се проценува дали процесите се ефективни во однос на очекуваните резултати, дали се следат и оценуваат и дали врз основа на тие оценки, навремено се делува да бидат уште подобри. Со други зборови, во државните органи не се применуваат ИСО стандарди или пак други стандарди како што е КАФ системот на самопроценување за подигнување на квалитетот на работењето на јавната администрација.

4. РАЗГРАНИЧУВАЊЕ НА ФУНКЦИИТЕ НА ЈАВНАТА И ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Во однос на разграничувањето на државната од јавната администрација, а на тој начин определување на одговорноста во зависност од надлежностите на администрацијата, алармантна е потребата јасно да се разграничат овие термини и законски да

се постават, а тоа да се заснова на функционална анализа на целокупната поставеност на администрацијата согласно законите, во насока на заокружување на процесот на реформа на јавната администрација.

Сегашната поставеност на администрацијата не дава јасна дефиниција што е јавен, а што државен службеник, сеуште постојат различни толкувања околу поимите што е јавен, а што државен сектор или јавна администрација и државна служба. Раздвојувањето на администрацијата во повеќе закони повеќе нивоа и повеќе системи на вработување ја прави нермноправна.

Ваквата разноликост ја наложува потребата од анализа на категоријата администрација истата да се стави во единствена правна рамка со правата и обврските од работен однос, а во истата да се издвојат само работните задачи со одредени специфики, а сите други да бидат подведени под еднакви услови и критериуми, со тоа би се избегнала можноста за политичко влијание во кадровската политика и тоа ќе остави можност да се изгради, одговорна, ефективна, ефикасна, независна и департизирана администрација.

V. ГЛАВА

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ

ВО ОДНОС НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Водејќи се од основата на ова истражување, да ја согледа **улогата и поставе-
носта на државната администрација** во Република Македонија, како значаен сег-
мент за ефективно и ефикасно функционирање на државната управа, односно преку
осознавањето на **правното заокружување на институтот „одговорност,, на држав-
ната администрација** да дојдеме до сознанието за оствареноста на претпоставките за
нејзина ефективност и ефикасност, како и наметнатата потребата од прецизно опреде-
лување на појавата во рамките на која е идентификуван проблемот и, конкретно, са-
миот предмет на овој труд што иницијално го привлекува вниманието е **работењето**
на органите на државната администрација, нивната ефективност и ефикасност, од-
носно, со други зборови, вкупниот пристап на државната администрација во оствару-
вањето на нејзината мисија. Водејќи се од определбата на ова истражување, предмет
на ова истражување се постојните законски прописи и подзаконски акти во Републи-
ка Македонија со кои нормативно се поставени овластувањата и одговорностите на
државната администрација преку што се согледува **дали кругот на одговорност**
(правно и стварно) е затворен и истите создаваат основа за ефективна државна ад-
министрација. За да може се да функционира како што е поставено во законите треба
да постојат **јасни овластувања и одговорности на вработените во државната ад-
министрација**, но исто така и **недвосмислени процедури** кои ги опишуваат субје-
ктите, чекорите, времето и средствата за реализација на пропишаните задачи, **крите-
риумите** врз основа на кои се постапува на еден или друг начин во рамките на закон-
ските дадените можности и на крајот, **индикаторите (показателите)** за препознава-
ње на ситуациите во врска со кои се преземаат конкретни мерки.

Секако дека кругот на одговорност најнапред подразбира постоење на своевидна организациска култура на отчетност, ако тоа така може да се каже, кога во општата перцепција се поаѓа од нужноста и редовноста во давањето на отчет за сработеното на транспарентен начин, потпирајќи се на јасни правила како напатствија активности како и за вреднување на постигнатото. Во реализацијата на дисертацијата (потпирајќи се врз организацискиот модел на затворен круг на одговорност како претпоставка за организациска ефективност при постоење на јасна организациска визија, мисија, цели и задачи), пристапив кон емпириско истражување со користење на квалитативен метод. Со квалитативниот метод реализирав длабинско интервју и анализа на содржината.

Врз основа на наодите како генерален заклучок што произлегува од наведениот методолошки пристап со целосна аргументираност, која се темели на цврсти докази и факти е следниот:

Државната администрација во Република Македонија работи без прецизно поставени јасни овластувањата и одговорностите, не постојат прецизни индикатори за успешност во остварувањето на целите и задачите на државната администрација, нема јасни законски одредби кои прецизно ги определуваат процесите во работењето, нема јасна законска поставеност на одговорноста. Ова сето упатува на констатацијата дека не е затворен кругот на одговорност помеѓу носителите на државната управа, државната власт и државната администрација како и кругот на одговорност на државната администрација во рамките на државните органи. Оттука е тврдењето дека сегашната државна администрација работи во услови каде што не постојат јасни системски решенија за стварно и правно затварање на кругот на одговорност, а со тоа се создадени услови во кои што неможе јасно да се определи нивото на постоење на ефективноста на државната администрација.

Или со други зборови кажано, државната администрација својата значајна улога во системот ја остварува во нејасна концептуална рамка и следствено на тоа, во недоречена нормативна поставеност на овластувањата и одговорностите на државната администрација, со други зборови тоа значи дека државната администрација во Република Македонија функционира во услови на отворен круг на одговорност.

Овој заклучок дава одговор и ја проверува генералната хипотеза која гласи:

Нивото на постоење на ефективност во функционирањето на државната администрација е функција на степенот на затворање на кругот на одговорност.

Под претпоставка дури и во случај да се јасно дефинирани целите и задачите на носителите на јавните овластувања, ако не се прецизирани конкретните овластувања и одговорности, процедури, критериуми и индикатори (показатели) за успешност во остварувањето на целите и задачите, тогаш ефективноста е функција на личните карактеристики на носителите на овластувањата, а не функција на системските решенија во овој домен.

Со други зборови ако кругот на одговорност е (правно и стварно затворен), под претпоставка да се јасни целите и задачите заради кои постои органот, тогаш се обезбедува планираното ниво на мерлива ефективност.

Оваа генерална хипотеза е проверена и преку осум посебни хипотези кои сите заедно упатуваат на генералниот заклучок.

Од тука се и заклучоците на поединечните хипотези кои упатуваат на нормативната поставеност на одговорноста на државната администрација преку законските и подзаконските акти што се однесуваат на работата на државната администрација во однос на државната управа и државната власт давајќи слика за отворениот круг на одговорност помеѓу стручноста на државната администрација и политиката. Тоа е едниот аспект на отворен круг на одговорност, а другиот аспект на отворен круг на одговорноста произлегува од анализата на внатрешните индикатори во државните органи кои се показатели за одговорно и ефективно работење како што се менаџирањето со човечките ресурси, следењето на работењето, мерењето и оценувањето на работењето, стандардите за контрола на квалитет и внатрешната и надворешната ревизија.

Како пре наод од првата и четвртата поединечните хипотези е заклучокот дека сегашната поставеност на законските и подзаконските акти не дава јасни насоки за прецизно формување на правни акти во кои јасно и прецизно ќе бидат наведени овластувањата и одговорностите на државните службеници.

Ваквиот заклучок се заснова на повеќе релевантни показатели кои произлегуваат од ова истражување од кои ќе ги преставам следните:

1. Правилниците за систематизација на работните места и правилниците за организација на работењето во државните органи, не се изработуваат според определени критериуми кои ќе навлегуваат во прецизно дефинирање на работното место и јасно разграничување на овластувањата и одговорностите.
2. Законот за државни службеници не содржи одредби кои ќе упатуваат на насоки и индикатори за определување на овластувањата и одговорностите, преку кои државните органи во зависност од спецификата на органот ќе ги дефинираат овластувањата и одговорностите.
3. Уредбата за звања не остава можност при определувањето на описите на работните места да се одвојат спецификите што произлегуваат од одредено работно место, а тоа оневозможува јасно разграничување на овластувањата и одговорностите .
4. Во законите не постојат одредби кои прецизно ќе упатуваат и овозможуваат задолжително пренесување на овластувањата за потпис од одговорните лица кон стручните државни службеници од повисок ранг, со што истото ќе влијае врз одговорниот пристап кон извршувањето на работните задачи.
5. Сегашната хоризонтална поставеност на Законот за државни службеници, создава проблеми за голем број на државни органи при организациското поставување на органот.
6. Државните органи се соочуваат со недостаток на стручни луѓе и материјално технички средства за да можат да воспостават ефективна и ефикасна реализација на стратешките планови, а воедно недостатокот од јасни процедури оневозможува да се затвори кругот на одговорноста во доменот на стратешкото планирање на органите.
7. Непостоењето на процедури и пишани правила зашто, како, кој и под кој критериум го крати буџетот ни се замаглува одговорноста и ни паѓа во вода целокупниот труд околу стратешката определба на органот.

8. Одговорноста на државната администрација како одредба во законите и подзаконските акти не е јасно и прецизно дефинирана. Законот за државни службеници и Правилникот за водење на дисциплинска постапка не содржат јасни одредби преку кои ќе може да се затвори кругот на одговорност. При тоа поради непостоење на јасни законски и подзаконски акти во делот на утврдувањето на дисциплинската одговорност многу ретко се прибегнува кон дисциплинирање на работникот преку изрекување дисциплински мерки.
9. Законот за државни службеници ни дава основа но не ни дава насока како да го затвориме кругот на одговорност. Ова се должи и на фактот дека политичката власт директно е навлезена во работењето на државната администрација, односно полититичката власт ја преклопува работата на државната администрација така, јасно неможеме да ја разграничиме одговорноста помеѓу власта и државната администрација. Ова се изразува преку законските прописи каде што политичката власт остава вентили да влијае над државната администрација. Ваквото влијание е изразено и преку вработување на нестручни и некомпетентни државни службеници во државните органи и покрај обидите да се професионализира државната служба, сеуште се притисоците и привилегиите што произлегуваат од една политичка функција.
10. Сите измени на законите не се темелат на стручност туку се темелат на политика. Се додека се темелат на политика нема да бидат ефективни и ефикасни законите и нивната примена. Значи, во тој случај во ваквата замагленост каде што не се знае во кои случаи кој и по која процедура може да измени текст од закон па дури и ако е преставник на власта ќе значи дека немаме механизам за заштита на државниот службеник од власта ниту пак заштита на власта виза ви државниот службеник.
11. Сегашната поставеност на законите што ја отсликуваат работата на државните органи како и специфичните закони што се однесуваат на работата на секој државен орган поединечно бараат суштинска анализа и истите треба да се прилагодуваат според потребите на нашата земја, а не да се користат искуства од други земји што не се употребливи за нас.

12. Во насока на затварање на кругот на одговорноста сегашната поставеност на законите бара јасно разграничување на функциите законодавната, извршната и судската власт како и прецизно разграничување и дефинирање на државната и јавната администрација без јасни закони и процедури за точно утврдени надлежности и одговорност и јасно разграничување на функциите на државната од јавната администрација не можеме да говориме за ефективна и одговорна државна администрација.
13. Законот за државни службеници прецизно не ја утврдува категоријата на државните службеници на тој начин остава простор на мала врата преку, правилници за систематизација или со специјални закони, вработените во тие државни органи да излегуваат од категоријата на државни службеници и во тој случај се создава една нова категорија на службеници кои се под капата на државата односно претставуваат битен сегмент од државната управа или државната власт, а немаат статус на државни службеници. Во тој случај ни се појавува разноликост на неколку категории на службеници со различни законски одредби во делот на одговорноста, критериумите за вработување, платите, оценувањето и други права од работен однос што се создава клима на нееднаквост. Луѓе со исто образование и работно искуство имаат разлика во платите.
14. Во овие анализи произлезе и констатацијата дека прашањето за одговорноста на локалните власти не е уредено, што значи со сегашната поставеност на законите локалните власти можат да се сменат само на изборите. Во врска со ова се препорачува да се размислува за менување на моделот за избор на локално ниво.

Како заклучок од втората поединечна хипотеза произлезе следното:

Следењето на работењето на државните службеници не се остварува преку јасни пишани форми и индикатори. Нема разграничување на постигнувањата на државните службеници, на тој начин се губи мотивацијата, одговорноста и ефективноста на државната администрација.

Овој заклучок го потврдуваат следните показатели:

1. Во државните органи не постојат пишани процедури што јасно и прецизно ќе упатува на воспоставување на систем на следење на работењето на државните службеници, базиран на софтверска програма или пишана форма, која ќе дава показатели за резултатите од сработеното, временската рамка на реализација, квалитет и други индикатори значајни за да се процени ефективностa, а истовремено одговорноста на државниот службеник.
2. Непостојат законски насоки што децидно и јасно ќе упатат на обврзувачки норми во сите државни органи да биде воспоставен унифициран систем на следење на постигнувањата на поединецот, организациските единици и државниот орган во целина.
3. Сегашниот начин на следењето на работењето на државната администрација се остварува без пишана процедура, а државните органи според свои видувања поставуваат некои свои непишани правила кои ќе им помогнат да го следат работењето на државниот службеник, но сето тоа не се базира на прецизни показатели и јасни индикатори. Такви форми се анализите на стратешките планови, изготвување месечни извештаи, колегиумите и доделувањето на предметите преку архивската книга на органот.
4. Непостоењето на процедури и изградени системи преку кои ќе се следи работењето на државните органи истакна еден индикативна појава на нерамномерно распоредување на работните задачи и непочитување на хиерархијата при доделувањето на работните задачи. Сето тоа допринесува за субјективизам и нереалност при оценувањето и при проценката на квантитетот и квалитетот на државните службеници при реализацијата на работните задачи.

Како заклучок од третата поединечна хипотеза произлезе следното:

Менаџирањето со човечките ресурси во државните органи не се остварува според научните стандарди и правила што ги пропишува оваа наука. Функцијата управување со човечки ресурси е организациски дел од државните органи кој сеуште е во зародиш што значи во ниеден орган не се воспоставени јасни правила во делот на управувањето со човечките ресурси.

Ваквиот заклучок се заснова на следните показатели:

1. Во моментот во државните органи организациона единица за човечките ресурси е само форма без целосна екипираност која во сите органи е различно поставена во однос на овластувањата и одговорностите.
2. Со сегашната поставеност на Законот за државни службеници нема утврдено јасни одредби, критериуми и индикатори кои ќе упатуваат на утврдување на потребите на кадри, постапката за вработување, спроведувањето на интервјуто, селекцијата при вработувањето, воведувањето во службата и мотивацијата.
3. Целокупната постапка за вработување како што е поставена во Законот за државни службеници остава простор на мала врата да влегуваат во државната служба, државни службеници кои не се доволно обучени и остручени.
4. Нема јасни индикатори за изработка на прашалниците и интервјуата, прашањата не се засноваат на некои показатели кои треба да бидат основа за бодирањето. Нема разграничување на прашањата според групи на звања, вид на работно место, прашања кои ја откриваат личноста и нејзините капацитети. Комисијата за вработување често пати ја сочинуваат нестручни лица, а со тоа се води нестручна постапка лошо интервјуирање и пристрасност при бодирањето.
5. Законот за државни службеници не е јасен при определувањето на работното искуство, прецизирање на образованието потребно за вработување и дополнително дообучување за напредување во службата. Особено е значајно да се објасни што значи формулацијата искуство во струката, што се користи како услов при вработувањето на државните службеници. Многу е важно да се разграничи какво работно искуство е потребно за да се покрие одредена струка неопходна за одредено работно место.
6. Законот за државни службеници преку системот на работни места, остава простор за влез на споил системот, вработување на несоодветен кадар, унапредување без критериуми и индикатори, наспроти системот на кариера кој овозможува влез и унапредување во државната служба според унифициран кариерен развој, заснован

на воспоставени правила, кои овозможуваат напредок во службата преку исполнување на повеќе критериуми еднакви за сите.

7. Недореченоста во Законот за државни службеници остава простор работник кој бил примен за едно работно место што покрива една област, веднаш после вработувањето или за многу краток период да биде распореден на работно место од сема друга област, без оглед на тоа што во огласот се барале други показатели кои ќе ја докажат неговата стручност и компетентност.
8. Најсилна можност што овозможува **да не се вработи најдобриот** е таа што се остава дискреционо право на одговорното лице да избере кого сака од предложената ранг листа од пет најдобри, а со измените на Законот за државни службеници од првите тројца.
9. Воведувањето во службата воопшто не се третира при вработувањето. Некои државни органи како инструмент го користат менторството повеќе од социолошки аспект, вработениот да се запознае со луѓето, карактерните особини, општите карактеристики за функцијата на органот и други општи моменти кои се многу важни за првиот впечаток и однос кон работата на нововработеното лице.
10. Мотивирањето на државните службеници, исто така зависи од знаењата и способностите на одговорните лица односно непосредните претпоставени. Органите за државна управа немаат процедура или некакви критериуми за мотивација. Што значи, мотивацијата во државниот орган како многу важен фактор за ефективни и ефикасни државни службеници во сегашниот момент претставува категорија што воопшто не се разработува ниту во Законот за државни службеници, а во државните органи воопшто не се споменува како правило што бара посебен пристап.
11. Во однос на обуките, сеуште државните органи немаат однос кон обуките како не-одложна потреба за секој државен орган, посетувањето на одреден обука се разбира како прошетка. Ова се должи на непостоењето на пишани процедури и правила за обуките во државните органи или пак јасни показатели и насоки од Законот за државни службеници. Нема критериуми според кои ќе се одбираат луѓето што ќе

бидат праќани на обука, нема постапки и чекори кои треба да се поминат за да се реализира една обука.

12. Нема транспарентност, најчесто за обуките во странство номинациите ги прави одговорното лице во органот директно со лицето што треба да оди на обука.
13. Нема постапки за евиденција и следење на обучениот кадар како и процедура за пренесувањето на знаењето на другите вработени преку презентации на вработените и депонирање на стручниот материјал добиен при реализацијата на обуката.
14. Нема евиденција за поминатите обуки во досиејата на вработените од каде што може да се види како се развивал работникот, какви се неговите капацитети, а при номинацијата на лицето претходно не се вршат проверки дали претходно истиот посетувал обука од ист вид.
15. Во државните органи не е воспоставен документ менаџмент систем како еден од најефикасните системи за контрола на работењето на државниот службеник од највисоко до најниско хиерархиско ниво.
16. Сето ова го потврдува фактот дека во моментот немаме механизам за јасна мерлива и прецизна контрола на работењето на администрацијата, а сето тоа остава простор за неодговорно и неефективно работење во државната служба.

Како заклучок од петата поединечна хипотеза произлезе следното:

Сегашната поставеност на законите и подзаконските акти не упатуваат на норми од задолжителен карактер за мерењето на квалитетот и квантитетот на државните службеници. Што значи во државните органи не постојат индикатори и мерливи показатели кои ќе упатуваат на јасно и прецизно определување на ефектот од сработеното, а со тоа неможе да излезе на површина неефективното и неодговорното работење.

Овој заклучок го потврдуваат следните показатели:

1. Поради немањето на мерливи индикатори за квалитет, работата е сведена на неколку луѓе, а сите други работат споредни и минимални работи, тоа е јавна тајна во сите органи на државната управа.
2. Сите државни органи далеку се од идејата да се воспостави системот за менаџмент со квалитет, што значи дека треба да се воспостават унифицирани правни документи кои ќе упатуваат на потребата и обврската за воведување на системи за менаџмент со квалитет во државните органи, како основа за создавање на ефективна и одговорна државна администрација.
3. Системот за оценување на државните службеници и Образецот за оценување се единствените правни решенија кои упатуваат на следењето на квантитетот и квалитетот на работењето на државните службеници.
4. Системот за оценување има добра визија но истиот во праксата е тешко применлив поради многу недоречености, а тоа значи ваквиот систем треба целосно да се реформира со нов модел во насока на објективност и реалност со јасни индикатори и мерливи показатели. Сегашниот начин на оценување е без критериуми по принципот "не замери"или пак се користи како казна кога сакаме некого во еден инцидентен случај да го подведеме на одговорност.
5. Во сегашниот систем на оценување не е разработена хиерархијата на оценувањето, а оценките се ставаат со задоцнување и секогаш тоа во принцип е заборавена работа. Вообичаено со оценувањето се започнува кога ќе дојде времето за оценувањето.
6. Во голем дел испитаниците се судираат со проблеми кога луѓе со решение се наоѓаат на едно работно место, а работат работни задачи од друг сектор или одделение. Тогаш не може да се определи кој реално ќе ја даде оценката.
7. Исто така, во сегашниот процес на оценување има недоречености и во постапката после оценувањето. Законот јасно треба да ја утврди целта на оценувањето дали оценувањето претставува мотивација и наградување за ефективно и ефикасно ра-

ботење или основа некој да биде подведен на одговорност. Законот нема јасни критериуми по кој може да се разгледува исправноста на постапката.

Како заклучок од штетата поединечна хипотеза произлезе следното:

Механизмот на внатрешна и надворешна контрола во системот на државната управа треба да се преиспита и ревидира за да може да се обезбеди одговорно, ефективно и ефикасно работење. Се додека не се воспостават контролни независни механизми, кои ќе работат непристрасно и кој да е на власт ќе овозможуваат лоцирање на, неможеме да кажеме дека имаме затворен круг на одговорност.

Ваквиот заклучок го поддржуваат следните показатели:

1. Државниот завод за ревизија концепциски е добро поставен зошто во организациона смисла е издвоен од извршната власт, што значи тој е самостоен во своето работење во рамките на вршењето на државната ревизија. Во делот на практичноста на Законот за државна ревизија има недоречености во истиот, поради тоа што наодите од државната ревизија се препуштаат на други надлежни органи кои што треба да извршат проверка на истите и доколку утврдат повреди да поведат кривична постапка или да укажат на примена на дисциплински мерки.
2. Народното правобранителство задолжено преку претставките на граѓаните да ја следи работата на државната администрација, а со тоа да упатува на нејзиното одговорно или неодговорно работење од формирањето до денес многу ретко објавува случај со кој ќе укаже на неодговорното работење на државната администрација или пак на одговорното лице во истите.
3. Законот за државни службенци содржи одредби кои се од обврзувачки карактер и се задолжителни во функционирањето на државните органи но самиот Закон нема одредба за вршење надзор, кој преку казни мерки ќе овозможи задолжителност на неговата примена. Со измените на Законот за државни службенци се вовеле категорија надзор без јасна доработка со казни одредби и насоки и процедури за неговата практична реализација, повторно само како форма без резултат и практична применливост.

4. Функцијата внатрешна ревизија различно се толкува во државните органи, што значи сегашната поставеност на оваа организациона единица согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има недоречености во нејзината суштина, а истата се наложува како задолжителна спроведливост во јавните субјекти.

Како заклучок од седмата поединечна хипотеза произлезе следното:

Во досегашното работење на државната администрација не се воспоставени стандарди со јасно дефинирање на процесите во организацијата и нивните меѓусебни врски, преку јасно определување на одговорностите и овластувањата во рамките на работните процеси.

Ваквиот заклучок се должи на следните показатели:

1. Не постојат методи и техники за пратање и оценка на работните процеси, не се врши постојана анализа, пратење и оценка на работните процеси и настојување кон постојано подобрување на процесите и резултатите, првенствено во поглед на квалитетот.
2. Не се врши оценка дали истите се документирани и развиени во согласност со потребите и не се проценува дали процесите се ефективни во однос на очекуваните резултати, дали се следат и оценуваат и дали врз основа на тие оценки, навремено се делува да бидат уште подобри. Со други зборови во државните органи не се применуваат ИСО стандарди или пак други стандарди како што е КАФ системот на самопроценување за подигнување на квалитетот на работењето на јавната администрација.

Како заклучок од осмата поединечна хипотеза произлезе следното:

Во однос на разграничувањето на државната од јавната администрација, а на тој начин определувањето на одговорноста во зависност од надлежностите на администрацијата, алармантна е потребата јасно да се разграничат овие термини и законски да се постават, а тоа да се заснова на функционална анализа на целокупната поставеност на администрацијата согласно законите, во насока на заокружување на процесот на реформа на јавната администрација.

Ова се заснова на следните показатели:

1. Сегашната поставеност на администрацијата не дава јасна дефиниција што е јавен, а што државен службеник, сеуште постојат различни толкувања околу поимите што е јавен, а што државен сектор или јавна администрација и државна служба. Раздвојувањето на администрацијата во повеќе закони повеќе нивоа и повеќе системи на вработување ја прави нермноправна.

ПРЕПОРАКИ ВО ОДНОС НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Водејќи се од предметот на истражувањето на овој труд, дали сегашната поставеност на државната администрација егзистира во јасни правни норми преку кои можеме да ја утврдиме одговорноста, а со тоа да докажеме дека во моментот од аспектот на одговорноста во Република Македонија имаме ефективна државна администрација, може да кажеме дека треба да се пристапи кон целосно редефинирање на државната управа во Република Македонија со поставување на јасни законски и подзаконски норми кои ќе упатуваат на квалитетни одлуки, преку кои ќе можеме да ја утврдиме одговорноста на државната администрација.

За да биде една организација ефективна значи истата добро да се управува од страна на менаџментот, а доброто управување значи донесување на квалитетни одлуки. Донесувањето на квалитетни одлуки значи и имплементација на истите. Одлуките што се донесени за остварувањето на целите на постоењето на една организација треба да имаат ефикасна имплементација, а тоа значи добро управување. Квалитетот на одлуката треба да се проценува врз основа на влијанието врз системот за кој таа е донесена. Ако една одлука ја направи организацијата краткорочно и долгорочно ефективна и ефикасна, тогаш велíme дека таа одлука е добра. Краткорочно гледано организацијата е ефективна ако донесува добри одлуки кои ја прават краткорочно ефективна, а тоа значи акциите што организацијата краткорочно ги презема се функционални. Долгорочната ефективност значи дека организацијата ја остварува целта за која постои, а краткорочната ефективност значи преземање на активности што не приближуваат кон целта за која организацијата постои. Ефективната организација е функционална организација. При остварувањето на целите на постоење на една организација значајно е да се истакне дека треба постојано да се откриваат новите потреби кои ги искажуваат, поттикнува-

ат и задоволуваат потребите на меѓусебните врски, односно да се исполни целта на меѓусебната врска. Тоа се постигнува преку интеграција на една организација. Интегрирањето е врска која е постојана и истата се изразува преку различни потреби кои сме спремни да ги задоволиме во иднина. Една организација да биде интегрирана тоа значи истата да биде функционална, а функциите внатре да се меѓусебно поврзани при остварувањето на саканата цел. Изнаоѓањето на решение да се задоволи моментната потреба претставува краткорочна ефективност на организацијата. Ако во иднина организацијата се стреми функционално да се поврзе меѓу себе и долгорочно да ја задоволи потребата, велите дека истата е долгорочно ефективна.

Од претходните искажувања беше спомената дека во мај 1999 година, Владата на Република Македонија усвои документ Стратегија за реформа на јавната администрација, каде што државната администрација претставува централно јадро на јавната администрација.

Ваквата определба претставуваше заокружување на нова правна рамка за функционирање на јавната администрација, остварување на самостојност и ефикасност на извршната власт во примената на правото и остварувањето на државните функции придружено со поголем степен на сопствена одговорност и зајакната контрола врз управата и јавните служби како јавен сервис на граѓаните, стопанските субјекти и другите правни лица.

Оттука беа поставени и целите на јавната администрација во Република Македонија со следните клучни карактеристики:

- Мала јавна администрација, со променета природа на државната интервенција насочена пред сè кон регулативните функции и функциите на следење;
- Едноставна структура на системот на јавна администрација во склад со начелото на парламентарна демократија – што е можно помалку одвоени структури кои не се под раководство на орган чиј функционер има директна парламентарна одговорност;
- Демократска администрација која во рамките на Уставот е раководена од правото при остварувањето на јавните овластувања и користењето на средствата што и се доверени;

- Заштита на администрацијата при вршењето на овластувањата од политички и други интереси и нејзина контрола преку транспарентни механизми и од страна на независни институции;
- Респонзивна, граѓански ориентирана јавна администрација, како ефикасен сервис на граѓаните и правните субјекти во остварувањето на нивните права;
- Деконцентриран модел на јавна администрација

Од ваквата определба на реформата на администрацијата во Република Македонија произлегоа основните принципи меѓу кои е принципот на одговорност.

Третирањето на одговорноста како индикатор за воспоставување на ефективна администрација, во досегашното реструктурирање на јавната администрација не беше земен како елемент кој е движечки во воспоставување на ефективна управа.

Од тука е препораката да направи јасно законско и термилошко разграничување за тоа кои се јавни, а кои се државни службеници, нема јасна дефиниција што е државна, а што јавна администрација, што е разликата помеѓу државната и јавната служба. Дали сите што остваруваат плата од буџетот треба да бидат подведени под едно име и правата од работен однос да ги остваруваат по еднакви критериуми кои ќе се разликуваат само во јасно разграничени специфики.

Самиот принцип на владеењето на правото и работењето според законот е од особено приоритетен карактер во реформата на јавната администрација, затоа што е неопходно да се зацврстат формалните правила и формалното работење и раководење за да се потисне неформалниот јавен административен сектор, култура и навики, треба да се има предвид генералната цел на воспоставување пофлексибилен тип на менаџмент во јавната администрација ориентиран пред сè кон резултатите и целите, заснован на поголема автономност, како и на поголема одговорност, со цел да се зголеми ефективност и ефикасноста во администрацијата.

Како генерална препорака од овој труд е да се пристапи кон целосно редифинирање на државната управа преку функционална анализа направена од независни експерти за да се оствари определбата на Република Македонија во процесот на реформата на јавната администрација.

Тоа значи да се пристапи кон модел на пробивен реинжинеринг што значи редизајнирање на процесите и на поврзаните со нив системи и организациски структури

заради постигнување и драстично подобрување на успешноста на организацијата. Што значи испитување и менување на пет компоненти во организацијата стратегија, процеси, технологија, структура и култура. Суштината на овој модел се состои од фундаментална реорганизација и радикално редизајнирање на работните процеси заради драстично подобрување на успешноста.

Аспектот на одговорноста треба сериозно да биде третиран од причина што во моментот во законската регулатива што ја третира државната администрација нема јасни законски одредби кои ќе упатуваат на дисциплинирање на државните службеници. Ваквата функционална анализа треба да даде одговор на прашањата која категорија на вработени ја сочинува **јавната администрација**, а кои **државната администрација**. Ова особено е важно тоа што Законот за државни службеници овозможи со специјални закони како што се Законот за внатрешни работи, Законот за царината, Законот за јавни приходи отворија простор обемна бројка на државни службеници кои со Стратегијата за реформа на јавната администрација се декларирани како државни службеници, да излезат од оваа категорија, така што се создаде една друга безимена администрација, каде што одредби за одговорност нема или одговорноста се утврдува со Законот за работни односи или со Колективен договор. Ваквата состојба создава клима на нееднакви и нејасни правила на игра, а за затварање на круг на одговорност воопшто не станува збор.

Потребата од флексибилен развој на административниот систем е утврдена уште со Стратегијата за реформата на јавната администрација каде што како недостаток е утврдена системската поставеност на органите на државната управа во Уставот, каде што е наведено дека организацијата на државната управа се утврдува со закон што се донесува со квалификувано мнозинство од гласовите на пратениците во Собранието. Ваквата уставна одредба не само што го оневозможува развојот на административниот систем во Република Македонија во правец на приближување и ускладување со системите на земјите од Европа и ја попречува флексибилноста на Владата во формирање на неопходните органи и тела преку кои ја спроведува својата функција, туку и продуцира извесни недоследни решенија во самиот систем.

Имено, според Уставот, за донесување и менување на законот за организацијата и начинот на работа на Владата потребно е обично мнозинство, а за законот за организација и начинот на работа на органите на управата е потребно двотретинско мнозинство. **Оттаму, заради непречено остварување на реформата на јавната админи-**

страција се наметнува потребата за измени на одредени одредби во Уставот на Република Македонија.

Во контекст на ова, како препорака од овој труд неопходно се наметнува потребата за целосно редефинирање на Законот за организација на органите на државната управа и негово прилагодување според потребите и реформите на државните служби.

Измената на овој закон да биде и во насока на додавање или исфрлување на одредени организациони форми, а притоа да се обрне особено внимание на преклопување на надлежностите кои сега се многу изразени во повеќе државни органи, целата замисла на овој закон да се измени и во поглед на овластувањата, надлежностите, формите начините и постапките.

Измената на овој закон треба да биде во насока на институционализирање на меѓуресорската соработка со цел да се зајакне хоризонталната координација при донесувањето на одлуките на Владата и да се зголеми ефективностa и ефикасноста на Владата како колективно тело.

Од целокупната анализа произлезе и констатацијата дека треба да се размислува овој Закон да се менува во насока на пренесување на надлежноста од одговорните лица функционери кон стручните раководни работници, а тоа подразбира и **пренесување на одговорноста и овластувањето за потпис.**

Така, неопходно е да се прецизираат одредби кои ќе упатуваат на задолжително делегирање на надлежности од функционерот кон високите државни службеници, како многу битен сегмент за одговорно и ефективно работење, односно јасно разграничување на политиката од стручноста на администрацијата.

Во тој случај, доколку раководното лице надлежно за одреден ресор има пренесено овластување или законски директно овластување за потпис, ќе продуцираме работници на кои директно ќе им ја лоцираме одговорноста, а и стовремено ќе им ја зголемиме мотивацијата и односот кон работата.

Ова е во склад со критериумите од Копенхаген и Мадрид кои бараат професионална државна управа, ослободена од неприкладна политизација, заснована на заслуги која дејствува во склад со прифатливи стандарди за интегритет. Ваквите стандарди бараат јасно разграничување и поделба на политиката и администрацијата.

За да се постигне ваквиот професионализам на државната управа треба да се обезбеди адекватна стратегија за обука, јасно дефинирани права должности и дисципли-

линска одговорност, а тоа значи здрави административни структури и процедури за одлучување во целата администрација.

Државната администрација во Република Македонија работи без прецизно поставени јасни овластувања и одговорности, не постојат прецизни индикатори за успешност во остварувањето на целите и задачите на државната администрација, нема јасни законски одредби кои прецизно ги определуваат процесите во работењето, нема јасна законска поставеност на одговорноста.

Ова сето упатува на констатацијата дека не е затворен кругот на одговорност помеѓу носителите на државната управа, државната власт и државната администрација како и кругот на одговорност на државната администрација во рамките на државните органи.

Во рамките на ова, Законот за државни службеници треба да даде прецизни напатствија со јасни насоки за прецизно оформување на правни акти во кои јасно и прецизно ќе бидат наведени овластувањата и одговорностите на државните службеници.

Правилниците за систематизација на работните места и правилниците за организација на работењето во државниот орган да се изработуваат според јасни критериуми кои ќе навлегуваат во прецизно дефинирање на работното место и јасно разграничување на овластувањата и одговорностите. Поради тоа, истите бараат поопсежна анализа допрецизирање и доработка за да претставуваат основа за определување на одговорноста на државните службеници.

Особено треба да се внимава при поставување на нејасни одредби, така што додавката "врши и други работи" да се забрани како употреблив термин при описите на работните места.

Во описите на работните места јасно треба да се препознае работното место на секој поединец, што значи прецизно да биде наведено со таксативно набројување за секоја работна задача за што е овластен работникот да ја изврши од една страна и јасно и прецизно да се наведе за што е одговорен при извршувањето на работните задачи.

При изработката на вакви документи ќе имаме препознатливи одредби кои што веднаш ќе упатуваат на одговорноста на работникот за нереализираната работна задача.

Тука особено значајна улога има Агенцијата за државни службеници која преку задолжителни препораки ќе даде проекција како да се изработи прецизен документ со јасни овластувања и одговорности.

Уредбата за звања на државните службеници не треба да унифицира одредени звања кои во праксата се сосема различни, односно истата треба да ги определува звањата во зависност од природата на дејноста, обемот и одговорноста на државниот орган. Неможе да се изедначи описот на звањето раководител на сектор каде што во еден орган секторот брои 200 работници, 50 или 10 работници, или пак други звања. Токму заради тоа Уредбата треба да ги дава основните параметри и разграничувања кои ќе упатуваат на прецизно претставување на разноликоста на државните органи, а тоа ќе овозможи да се изработуваат прецизни јасни правилници за систематизација.

Законите треба да се менуваат во насока на прецизирање на овластувањата и одговорностите во зависност од спецификата на дејноста и тежината на работното место.

Во врска со изготвувањето на стратешките планови како основен документ со кој се определува мисијата и визијата на еден орган, а преку имплементацијата на истиот се остваруваат стратешките цели и се мери напредокот на една институција, државните органи се соочуваат со недостаток на стручни луѓе и материјално технички средства за да можат да воспостават ефективна и ефикасна реализација на стратешките планови, а воедно недостатокот од јасни процедури оневозможува да се затвори кругот на одговорноста во доменот на стратешкото планирање на органите.

Неопходно е да се воспостават јасни процедури на стратешко планирање кои ќе внесат креативност, аналитичност и практичност во организацијата за да се направат оценки, анализи, дијагнози и проекции кои ќе ги детерминираат идните тактики и активности, а тоа значи раководните структури да се одговорни за ваквиот начин на имплементација.

Сето ова подразбира конзистентен приод кон оваа активност, а вработените да го сменат менталниот поглед кон стратешкото планирање како нешто корисно за функционирање на институциите. Ваквите погледи ќе се сменат доколку се формализираат и дисциплинираат работите и од страна на извршаната власт која многу често настапува со инцидентни заклучоци кои отстапуваат од стратешките планови на државниот орган.

Многу често се кратат буџетите на државните органи без критериум без процедура, дури и во случај да е објавен одреден тендер или склучен договор.

Непостоењето на процедури и пишани правила зошто, како, кој и под кој критериум го крати буџетот ни се замаглува одговорноста и ни паѓа во вода целокупниот труд околу стратешката определба на органот.

Сето ова бара и законско решение каде што точно ќе се прецизираат чекорите за изработка на стратешки план од подготвувањето до конечната реализација, како и чекорите кога стратешкиот план доаѓа во рацете на Владата, кога, како и во кои случаи може да се измени, дополни, врати еден стратешки план на орган, како и во кои случаи и по кои критериуми ќе се скрати буџетот на еден државен орган, за сметка на буџет на друг државен орган.

Сегашната состојба во стратешкото планирање визави буџетот е матна зона која ги става пред извршни решенија државните органи кои многу често отстапуваат од нивната стратешка определба, а одговорност за ваквиот начин на работа не се споменува ниту од страна на одговорното лице на органот или пак од Владата.

Се додека не се разјасни политиката околу ваква битна алатка за ефективност на еден државен орган неможеме да го затвориме кругот на одговорност и повторно квалитетот или недостатоците на државната администрација се кријат зад власта.

Следењето на работењето на државните службеници не се остварува преку јасни пишани форми и индикатори.

Нема разграничување на постигнувањата на државните службеници, на тој начин се губи мотивацијата, одговорноста и ефективноста на државната администрација.

Од тука се јавува неопходноста од законска насока што децидно и јасно ќе упати преку обврзувачки норми во сите државни органи да биде воспоставен унифициран систем на следење како јасен показател за постигнување на поединецот, организационските единици и државниот орган во целина.

Преку воспоставување на систем на следење на работењето базиран на одредени индикатори, многу лесно и прецизно ќе може да се контролира работењето, а сето тоа ќе придонесе за квалитетно извршување на поставените работни обврски, ќе влијае на мотивацијата и ќе се овозможи реално наградување или казнување на државната администрација, без пристрасност и импровизации.

Со воспоставување на јасна процедура што ќе се базира на прецизни показатели и јасни индикатори ќе имаме јасни показатели за тоа кој колку сработил, во кој временски рок и со каков квалитет, рамномерно ќе се распоредуваат работните задачи, а со тоа ќе се избегне непочитувањето на хиерархијата при доделувањето на работните задачи што е честа пракса во државната управа.

Сето тоа ќе придонесе да се избегне субјективизмот и нереалноста при оценувањето и при проценката на квантитетот и квалитетот на државните службеници при реализацијата на работните задачи.

Со воспоставување на јасен систем на следење кој ќе биде практичен и базиран на некоја софтверска алатка, поткрепен со законска основа лесно ќе можеме да го затвориме кругот на одговорноста, односно веднаш ќе ја лоцираме одговорноста, а со тоа ќе се зголеми интересот и мотивацијата кон работата што ќе се рефлектира врз успешноста на работењето на државниот орган ќе продуцираме ефективни и одговорни државни службеници.

Ваквиот систем треба да се постави како систем на контрола на работењето и на јавните службеници, на начин што ќе придонесе за зголемување на ефективноста на службениците кои вршат услуги спрема граѓаните како клиенти. Преку систем на следење на работењето ќе се добиваат прецизни показатели, колку предмети дневно се сработени и со каков квалитет, а со тоа ќе излезе на површина кој колку работи. Во сегашната замагленост имаме случаи каде што предмети што треба да ги решаваат државни службеници за остварување на некоја потреба на граѓаните да се чека со години. Во ваков случај службениците под изговор дека имаат многу работа ги одоѓовлекуваат предметите, се јавува корупција, а ако се контролира работењето преку системот на следење ќе се потврди дали тоа е вистината, а воедно ќе се зголеми ефективноста и одговорноста на работникот.

Менаџирањето со човечките ресурси во државните органи не се остварува **според научните стандарди и правила што ги пропишува оваа наука.**

Функцијата управување со човечки ресурси е организациски дел од државните органи кој сеуште е во зародиш што значи во ниеден орган не се воспоставени јасни правила во делот на управувањето со човечките ресурси.

Обидот да се воведат организациона единица која ќе биде одговорна за човечките ресурси во органот е само форма без целосна екипираност која во сите органи е различно поставена во однос на овластувањата и одговорностите.

Законот за државни службеници потребно е да претрпи коренити промени со одредби кои јасно и прецизно ќе упатуваат на критериуми и индикатори за утврдувањето на потребите на кадри, постапката за вработување, спроведувањето на интервјуто, селекцијата при вработувањето, воведувањето во службата и мотивацијата.

Интервјуата да се реализираат според јасни правила и индикатори за изработка на прашалниците, а тоа значи да има разграничување на прашањата според групи на звања, вид на работно место, прашања кои ја откриваат личноста и нејзините капацитети.

Комисијата за вработување да ја сочинуваат стручни и независни лица кои ќе спроведат стручна и непристрасна постапка за вработување.

Законот за државни службеници да содржи јасни одредби особено при определувањето на работното искуство, прецизирање на образованието потребно за вработување и дополнително дообучување за напредување во службата.

Да се објасни што значи формулацијата искуство во струката, што се користи како услов при вработувањето на државните службеници. Многу е важно да се разграничи какво работно искуство е потребно за да се покрие одредена струка неопходна за одредено работно место.

Законот за државни службеници да го преиспита системот на работни места кој остава простор за влез на споил системот, вработување на несоодветен кадар, унапредување без критериуми и индикатори, наспроти системот на кариера кој овозможува влез и унапредување во државната служба според унифициран кариерен развој, заснован на воспоставени правила, кои овозможуваат напредок во службата преку исполнување на повеќе критериуми еднакви за сите. Ваквиот систем на вработување овозможува појава на предвремени амбиции од млади луѓе кои сакаат преку ноќ да напредуваат во службата.

Законот за државни службеници да ги разјасни одредбите при вработувањето односно да забрани веднаш прераспоредување на друго работно место, затоа што многу е чест случајот кога е спроведена постапка за вработување за едно работно место што покрива една област, веднаш после вработувањето или за многу краток период да биде распореден на работно место од сосема друга област, без оглед на тоа што во огласот се барале други показатели кои ќе ја докажат неговата стручност и компетентност.

Законот дефинитивно треба да биде прецизен односно при последната селекција да не остава простор одговорното лице да го избере петиот или третиот туку да мора да се избере прворангираниот, на тој начин ќе се избегне споил системот, на мала врата да влегуваат помалку стручни и професионални кадри во државната администрација.

Во однос на обуките, сеуште државните органи немаат однос кон обуките како неодложна потреба за секој државен орган, посетувањето на одреден обука се разбира како прошетка. Ова се должи на непостоењето на пишани процедури и правила за обуките во државните органи или пак јасни показатели и насоки од Законот за државни службеници.

Поради тоа, неодложна е потребата во Законот за државни службеници на обуките да се обрне посебно внимание зошто тие претставуваат најбитен сегмент во воспоставувањето на ефективен и ефикасен државен кадар.

Во законот треба да се постават задолжителни одредби кои ќе имаат обврзувачки карактер во воспоставување на транспарентни критериуми според кои ќе се одбираат луѓето што ќе бидат праќани на обука, со јасни процедури околу сите чекори од пријавувањето или номинирањето на лицата, постапката на одбирањето кои лица ќе бидат испраќани, утврдувањето на потребата, следењето и евиденцијата после завршувањето на обуката и на крајот искористувањето на знаењето и материјалите од лицето што посетиле обука.

Неопходно потребно е во секој државен орган да се воведат систем на евиденција и следење на обучениот кадар, како и процедура за пренесувањето на знаењето на другите вработени преку презентации на вработените и депонирање на стручниот материјал добиен при реализацијата на обуката.

Со континуирана и комплетна евиденција за поминатите обуки во досиејата на вработените јасно ќе може да се види како се развивал работникот, какви се неговите капацитети, а при номинацијата на лицето органот ќе има база на податоци за неговиот развоен пат и видот на обуките што ги има посетено.

Со ваквиот начин ќе се избегне посетување на иста обука од исти лица, за сметка на лица кои што воопшто не поминале никаква обука, а со тоа ќе се избегне посетување на обука од лица што со својата стручност не одговараат за таков вид на обука.

Со јасен систем на воспоставени процедури за обуки правилно ќе се искористат капацитетите на државните службеници во случаи на прераспоредување, зголемување или намалување на организационите единици на државните органи. Обуката треба да ги следи човечките капацитети во органот, наспроти стратегиите и структурната поставеност на истиот да биде ефективен и ефикасен во рамките на остварувањето на својата улога.

Со јасна процедури и критериуми за обука изразени на транспарентен начин ќе овозможи градење на ефективни државни службеници со одговорен однос кон работата.

Со други зборови препораката е организациската единица човечки ресурси треба да доживее целосна трансформација во државните органи, а тоа значи законите и одговорните лица да пристапат кон сериозно третирање на категоријата државен службеник. Така, државниот службеник како капацитет кој доколку правилно се одбира, вработува според јасни законски правила на непристрасен начин, ако напредува во службата според правила за напредување еднакви за сите, доколку воведувањето во службата е според пишани процедури, а обуките се елемент што делува врз мотивацијата и јакнење на капацитетите на државната администрација ќе имаме мотивирана, ефективна и одговорна државна администрација без замаглување на одговорноста, а со тоа лесно ќе може да се затвори кругот на одговорноста во овој сегмент.

Одговорноста на државната администрација како одредба во законите и подзаконските акти не е јасно и прецизно дефинирана. Законот за државни службеници и Правилникот за водење на дисциплинска постапка не содржат јасни одредби преку кои ќе може да се затвори кругот на одговорност. Сегашните одредби претставуваат само поправни мерки односно мерки за ресоцијализација на државните службеници. Дисциплинска мерка како казна во сегашните закони не е суштински определена. Од друга страна пак формалната процедура околу самата постапка за отпочнувањето на постапката, прекилот на постапката, докажувањето на одговорноста е сложена и недоречена.

Јасните законски одредби ќе дадат насоки за изработка на подзаконски акти кои ќе ги допрецизираат прашањата за одговорноста или со други зборови се додека не се воспостават јасни процедури за сите процеси во работењето во државниот орган неможеме јасно и прецизно да ја лоцираме одговорноста.

Законот за државни службеници треба покрај основата да ги даде насоките како да го затвориме кругот на одговорност. Тоа значи, треба јасно да се разграничи улогата на политичката власт од работењето на државната администрација.

Сето ова бара подетално да се утврдат начините за лоцирањето на одговорноста, начини на постапување, правци кои точно ќе се прецизираат.

Спроведувањето на политиките на една држава мора да биде во рамките на ингеренциите што ги спроведува државната управа.

Политиката да биде во начелата во кои работи таа државна управа. Тоа значи, јасни законски прописи кои нема да и остават простор на политичката власт да влијае над државната администрација.

Со јасното разграничување на законите и воспоставените процедури за работење на државната администрација и процедури за однесување на политичките структури во државата нема да може да се префрлува одговорноста само на политиката, односно лесно ќе може да се лоцира и одговорноста на државната администрација.

Преку јасни правила во државната служба ќе се вработуваат стручни и компетентни државни службеници, ќе се професионализира државната служба, а со тоа ќе се намали интересот и притисоците од политиката.

Се додека не се воспостават контролни независни механизми, кои ќе работат непристрасно без оглед на тоа која политичка опција е на власт, со што ќе можат да ја лоцираат одговорноста за незаконитите активности, не можеме да кажеме дека имаме затворен круг на одговорност.

Во овој контекст особено е важно да се размисли на прашањето околу овластувањата на функционерите во делот на стручната работа на државните службеници.

Доколку на функционерите исклучиво им се остави само раководењето и контролата во организацијата, а стручниот дел каде што е одлучувањето, правото да го имаат највисоките раководни службеници, со овластување за потпис, во тој случај ќе се зајакне одговорноста и лесно ќе може истата да се лоцира.

Измената на законите треба да оди кон таа цел поделена одговорност помеѓу државната служба.

Треба да се избегне можноста во државните органи да се влегува под формата привремени вработувања, што ја предвидува Законот за привремени вработувања.

Постоењето на ваков Закон остава простор за произволни толкувања и овозможува привремени вработувања во државни органи од една страна, а со тоа одвлекување на средства од државниот буџетот во приватни агенции како експерти за вакви услуги за што наплатуваат провизија. Многу е необјаснив фактот зошто агенции да вршат привремени вработувања и да вршат пресметки на платите на привремено вработените, додека во секој државен орган имаме обучени економисти кои тоа ќе го сторат без никаква провизија. На ваков начин се остава можност да се одлеваат од буџетот маса на средства и да се крши Законот за државни службеници кој е прецизен и јасен за начините и постапките за влегувањето во државната служба.

Исто така, неопходна е анализа на специфичните закони што се однесуваат на работата на секој државен орган поединечно во насока да се прилагодуваат според потребите на нашата земја да бидат функционални и применливи во праксата, а не да се користат искуства од други земји што не се употребливи за нас.

Постоењето на закони со јасни законски норми кои упатуваат на јасни процедури и правила за работењето во државниот орган, ќе има повеќекратен ефект, ќе имаме одговорни и ефективни државни службеници и сите ќе бидат задоволни и мотивирани.

Сегашната поставеност на законите и подзаконските акти не упатуваат на норми од задолжителен карактер за мерењето на квалитетот и квантитетот на државните службеници. Што значи, во државните органи не постојат индикатори и мерливи показатели кои ќе упатуваат на јасно и прецизно определување на ефектот од работеното, а со тоа неможе да излезе на површина неефективното и неодговорното работење.

Квалитетот како услов за успешна јавна администрација е предвиден со Повелбата за квалитет на јавните служби донесена од Советот на министри. Квалитетна администрација е онаа која има способност за:

- Прифаќање на спремноста квалитетно да се одговори на потребите на граѓаните и функционирање според нивните најдобри интереси;
- Охрабрување на иницијативите преземени од страна на граѓанското општество;
- Разгледување на патеката на развој без пречекорување на воспоставените ограничувања на јавната администрација;
- Поголемо потпирање врз техниките на управување;
- Да се поттикне постојната креативност во единиците и помеѓу персоналот, за да се побараат нови решенија за старите проблеми
- Ефикасно рангирање не само на интерните предизвици, туку и на секогаш присутните предизвици на меѓународна сцена;
- Одговорност за ефективност и ефикасност така што таа станува во вистинска смисла "администрација на граѓаните".

Оценката е дека како неодложна потреба се наметнува воведувањето на системот за контролата на квалитетот на работењето на службеници во сите државни органи.

Треба да се воспостават унифицирани правни документи кои ќе упатуваат на потребата и обврската за воведување на системи за менаџмент со квалитет во државните органи, како основа за создавање на ефективна и одговорна државна администрација.

Обврската за воведување на ваков систем треба да биде поткрепена со законска задолжителност, контрола за имплементација и казна, доколку иститот не се имплементира во државните органи. Ваквиот систем на јасен и транспарентен начин ќе го затвори кругот на одговорност, а истовремено ќе продуцира ефективност во работењето.

Ваквото воспоставување на критериуми и индикатори за квалитетно работење ќе се одрази и на целокупното согледување на капацитетите на државната администрација, колку се истите обучени и спремни да одговорат на зададените обврски.

Системот за оценување на државните службеници и Образецот за оценување се единствените правни решенија кои упатуваат на следењето на квантитетот и квалитетот на работењето на државните службеници.

Заклучокот е дека ваквиот систем има добра визија но истиот во праксата е тешко применлив поради многу недоречености, а тоа значи ваквиот систем треба целосно да се реформира со нов модел во насока на објективност и реалност со јасни индикатори и мерливи показатели.

Новиот систем на оценување треба да содржи и насоки за самооценување, да се воведат взаемно оценување и работникот да го оценува претпоставениот.

Значи неопходна е потребата да се воведат прецизни критериуми за оценување и целосно да се разработи хиерархијата на оценувањето, јасно да се прецизира начинот на оценување како и постапката после оценувањето, сето тоа во насока да се надминат слабостите со кои се среќаваат државните службеници поради немање на јасни правила за следењето на работењето како основен показател за реално оценување.

Исто така, во сегашниот процес на оценување има недоречености и во постапката после оценувањето.

Законот јасно треба да ја утврди целта на оценувањето, дали оценувањето претставува мотивација и наградување за ефективно и ефикасно работење или основа некој да биде подведен на одговорност.

Законот нема јасни критериуми по кој може да се разгледува исправноста на постапката, а вториот степен на одлучување дали оценувањето е законско или незаконско нема воопшто дадено строги критериуми.

Во недостаток на јасно утврдени критериуми, Агенцијата за државни службеници е принудена да носи свои заклучоци кои се произволни и наметнува критериуми за кои нема законска и подзаконска поткрепа.

Јасниот механизам на внатрешна и надворешна контрола во системот на државната управа ќе овозможи одговорно, ефективно и ефикасно работење. Тоа е и определбата со Стратегијата за реформа на јавната администрација 1999 година каде што се нагласува дека треба да се преземат реформски активности за зајакнување на функциите за следење, контрола и подготовка на легислативата, кои заедно со основата, извршената функција на државната управа ќе овозможат таа комплетно да влијае на развојот на општеството. Од таа причина се јавува неопходност од анализа на целиот систем во однос на контролата на државната администрација како неодолжна потреба за правно заокружување на одговорноста на државната администрација во однос на одговорноста на политичката власт.

Неопходно е да се доработи законот за Државна ревизија во насока на воспоставување на норми кои ќе овозможат на ревизорите да ја довршат постапката во случаи кога имаат утврдено пропусти во работењето на еден државен орган, а тоа ќе значи да се заокружи одговорноста на државната администрација. Во делот на практичноста на овој Закон има недоречености во законот, поради тоа што наодите од државната ревизија се препуштаат на други надлежни органи кои што треба да извршат проверка на истите и доколку утврдат повреди, поведуваат постапка за одговорност.. Значи, сегашната поставеност на државната ревизија е постоење на орган без ингеренции за довршување на својата постапка, докажување на одговорноста и пропустите во работењето. За да може овој орган да ја остварува својата функција, не само од формален аспект, задолжително треба да се измени улогата на ова тело во насока на дисциплинирање на државната администрација и политичката власт со целосно менување на нивната улога, а тоа значи да прерасне во институција која преку поведување постапки за одговорност пред надлежните органи, ќе делува врз ефективноста и одговорноста на државната администрација.

Народното правобранителство треба да се мотивира да ја оправда целта на своето постоење преку барање на извештаи по однос на преставките. Самиот показател на

необјавување на случаи каде што со преставките од граѓаните се укажува на пропусти во работењето на државната администрација укажува дека нешто не е во ред, односно оваа институција не ја оправдува целта на постоењето. Досега оваа институција ја задоволува само формата, доколку продолжи ваквото однесување и од страна на самата институција како и од контролорите се јавува неопходноста од дополнување на законските недоречености во насока на затворање на кругот на одговорноста.

Во Законот за државни службеници категоријата надзор на државната администрација треба да се дополни со јасни насоки, процедури и казни одредби за неговата практична применливост.

Функцијата внатрешна ревизија треба да се земе на повторна анализа, дали тоа е само повторно задоволување на форма без никаков ефект. Отварањето на работни места кои го оптоваруваат буџетот, а се нефункционални повторно е приказ на неефикасни одлуки. Прашањето е дали со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола може Министерството за финансии преку внатрешните ревизори да наметне контрола на работењето во сите сегменти на остварувањето на функцијата на еден државен орган. Со овој закон се сака на мала врата да се постигне тоа на начин кој е спротивен од организациската поставеност и начелата на организација на државната управа како и воспоставениот хиерархиски систем на одговорност кои ги предвидува Законот за државни службеници. Дали вработено лице како внатрешен ревизор или пак организациска единица, може да врши контрола на организациони единици од повисок ранг оформени како сектори во случајот финансискиот сектор. Сегашната поставеност на овој закон бара внатрешните ревизори да го контролираат финансиското работење на органот, што со еден збор значи вршат контрола на одговорното лице, а воедно вршат контрола на раководител на сектор кои по хиерархијата на надлежности има повисоко звање од внатрешните ревизори. Во ваков случај ни се губи нивната улога кој е механизмот да се постапува по нивните наоди, ако хиерархиски се со понизок ранг. И следното прашање кој ќе ја контролира и оценува нивната работа, дали имаме взаемно оценување помеѓу одговорното лице и ревизорот и кој е ефектот од сето тоа. Во врска со ова препораката е за да се остварува контролата на ефикасен начин да се размислува да се воведат систем на упатување на лица на работа во државни органи во улога на внатрешни ревизори, а истите да бидат контролирани во нивната работа од страна на независен орган. Истите да вршат контрола не само на финансиите туку и на целокупното работење.

Во државните органи е неопходно воспоставување документ менаџмент систем како еден од најефикасните системи за контрола на работењето на државниот службеник од највисоко до најниско хиерархиско ниво.

Препораката е во државната администрација да се воспостават стандарди со јасно дефинирање на процесите во организацијата и нивните меѓусебни врски, преку јасно определување на одговорностите и овластувањата во рамките на работните процеси.

Да се воспостават методи и техники за пратање и оценка на работните процеси во насока кон постојано подобрување на процесите и резултатите, првенствено во поглед на квалитетот.

Неопходно е да се врши оценка дали процесите се документирани и развиени во согласност со потребите да се проценува дали истите се ефективни во однос на очекуваните резултати, истите да се следат и оценуваат и врз основа на тие оценки, навремено се делува да бидат уште подобри.

Со други зборови во државните органи да се применуваат ИСО стандарди или пак други стандарди како што е КАФ системот на самопроценување за подигнување на квалитетот на работењето на јавната администрација.

Во насока јасно заокружување на одговорноста преку анализата на законските и подзаконските акти како и ставовите на испитаниците се изведува заклучокот дека истите треба да се доработат и дополнат со одредби кои ќе упатуваат на одговорноста, постапките за одговорноста, утврдувањето на одговорноста, прецизирање на овластувањата, а со тоа и на одговорноста. Со еден збор треба да претрпат промени сите поединечни закони што се однесуваат за работата на државната администрација. Во овие закони да бидат предвидени исти одредби кои ќе ги опфатат сите аспекти на одговорноста со употреба на еднаков пристап кога станува збор за одговорност на државна админи-страција.

Во овие анализи произлезе и констатацијата дека прашањето за одговорноста на локалните власти не е уредено, во врска со ова се препорачува да се размислува за менување на моделот за избор на локално ниво.

Со оглед на тоа што и реформата на јавната администрација оди во насока на пренесување на надлежности од државната власт, кон локалната заедница, а понатаму се отвараат вратите на услугите на јавниот сектор, што постепено законите оставаат можност јавните услуги да преминат во приватни раце за што е неодложно да се раз-

мислува на зајакнувањето на контролата на локално ниво особено на приватните институции кои имаат добиено овластување да вршат јавни функции во име на државата.

Да се воведе задолжителност на воспоставување на менаџмент на квалитет (ИСО стандарди или КАФ систем), јасен механизам на контрола на инспекциските органи на локално ниво.

Генералната препрака е неопходноста од коренити промени на Законот за државни службеници како појдовен документ за воспоставувањето на правилата на игра и јасните чекори и процедури во сите сегменти на остварувањето на функцијата на државната администрација. Измената на законот за државни службеници треба да се заснова на непристрасност и да се исфрлат сите слабости и недоречености што значи да се заборави формата на овој Закон туку иститот треба да ја допре суштината. Само на тој начин ќе може да се затвори кругот на одговорност и ќе се генерира професионална деполитизирана, некорумпирана и непристрасна државна администрација.

**Предвидено интервју со носители на раководни јавни овластувања
(државни секретари, раководители на сектори и раководители
на одделенија во органи на државната управа)
и државни службеници од органи на државната управа**

Јавната администрација се соочува со слични предизвици во сите делови на светот заради потребата од воведување на новини во работењето и подобрување на нејзината ефективност и ефикасност. Модернизацијата на администрацијата не само што бара промени во нејзината стратегија и структура, туку бара и промени во основите начини на однесување. Процесот од бирократска кон активна администрација е процес на организациско учење кои може да се примени само преку воведување на промени во културата на однесување и живеење. Заради тоа, може да се забележи дека улогата на вработените е огромна во целиот овој процес на реформи. Порај ова, во последните години постојат голем број на различни квалитативни менаџмент системи (ИСО 9000:2000, тхе еџелленце модел, Еуропеан Фоундацион фор љуалитс манаџмент модел, КАФ систем заедничка работна рамка за подигнување на квалитетот во јавните организации во Европа и исто така претставува модел за само проценка. Сето ова овозможи да се зацврсти мојата идеја да изработам докторска дисертација која ќе даде придонес во ефективноста во работењето на државната администрација. Резултатите од ова интервју ќе дадат можност за одредени насоки на промени во законската регулатива како од формално-правен аспект така и насоки на воспоставување на приближно унифициран систем за подобрување на квалитетот во работењето и самооценка во државните органи. Особено е важно да се види какво е работењето во државниот орган од аспект на ефективноста, одговорноста, евалуацијата и следењето на резултатите од работењето. Преку ова интервју ќе се осознае организациската поставеност, правните документи, изработени подзаконски акти со правила и процедури преку кои ќе може да се препознае и лоцира поставеноста на државната администрација во Република Македонија, како значаен сегмент за ефективно и ефикасно функционирање на државната управа, од-

носно преку осознавањето на правното заокружување на институтот одговорност на државната администрација да се дојде до сознанието за ефективност на државната администрација.

Информација за постоење и вид:

1. Дали во вашиот орган (Министерство, општина итн) има воспоставено правни документи со кои се точно определени овластувањата и одговорностите на вработените? Набројте ги називите на тие документи (Правилници, одлуки, решенија и др.) ? Дали можете продлабочено да ми ја објасните структурата на ваквите акти и каква е практичната примена на истите? Дали се востановени стратешките определби на органот врз база на мисија, визија и вредности на организацијата и нивното поврзување со оперативни планови и постапки?

Општо: Пракса во следење на работата:

2. Преку кои механизми се следи процесот на работа во вашиот орган (на организациските делови (сектори, одделенија) како и државни службеници како самостојни одговорни извршители (државни советници, државни секретари и др.)? Дали постојат формулари преку кои јасно се определени работните задачи со планови, рокови на реализација и точно определување кој е носител на реализација на конкретната задача?

Менаџмент на човечки ресурси:

3. Преку кои процедури се менаџира со човечките ресурси во вашиот орган министерство? Дали се застапени основните принципи на менаџерското работење во делот на управувањето со човечките ресурси? Почнувајќи од фазата утврдување на потребите, прави луѓе на прави места, воведување во службата, следење на работата, оценувањето и одговорноста? Според ваше мислење дали постои систем на мотивација на државните службеници, и како е изразен? Опишете?

Конкретно за одговорност:

4. Дали се поведени дисциплински постапки во вашиот органи, доколку има колку се и каков е крајниот резултат, а тоа значи колку се отфрлени од агенцијата за државни службеници колку се прифатени и колку завршиле пред упраниот суд и

во чија корист се пресудите? Какава била повредата на работната должност од страна на државните службеници за постапки што биле прифатени од АДС и препратени во понатамошна постапка на второстепените органи? Дали има вратени од АДС поведени дисциплинските постапки спрема државните службеници и доколку има какво е образложението?

5. Дали има механизми во Законските и подзаконските акти кои го затвараат кругот на одговорноста? Во смисла дали можеме со сегашната поставеност на законите и подзаконските акти, правилата и процедурите јасно можеме да го затвориме кругот на одговорност на државните службеници како продолжена рака на државната власт за секој работен процес, нереализиран стратешки план, нерелеазирана политичка програма? Ако има кои се тие и опишете еден процес или проект во кој точно можеме да ги лоцираме одговорните за отстапувањето од неговата реализација? Еве на пример како една забелешка што упатува на одговорност на државата зошто имаме слаби капацитети во државната администрација како препорака од Европската комисија, чија е одговорноста и дали со сегашната поставеност на законските акти можеме да го постигнеме тоа и како?
6. Дали мислите дека доколку имаме правно дефинирани и точно разграничени правила на однесување ќе имаме поодговорни државни службеници и дали е тоа основата на ефективно и ефикасно работење во државната служба? Како гледате на тоа прашање ваши видувања.

Мислење:

7. Што мислите дали сегашната законска регулатива има доволна основа да може да се утврди одговорност на државен службеник? Ако нема, наведете видувања, објаснувања?
8. Што мислите дали сегашната законска регулатива има доволна основа да може да се утврди и измери квалитетот во работењето на државниот службеник во однос на извршувањето на работните задачи неговата ефективност и ефикасност? Ако нема, наведете видувања, објаснувања? Дали постои систем за мерење на

работата (реализација на предмети по број, квалитет и успешна и неуспешна реализација)?

9. Дали сегашната поставеност на системот на оценување на државните службеници е реален и преку него точно да се утврди ефективностa и ефикасноста на државниот службеник? Ако не кои се вашите сугестии?

Општо: Ревизија/контрола:

10. Дали постои контролен механизам во вашиот орган и кој е тој? Дали постои одделение за внатрешна ревизија или друг начин за контрола на работењето на државните службеници? Доколку постои какви се вашите искуства на кој начин ја остваруваат контролната функција и какви се резултатите од истите?
11. Дали сте запознаени за постоењето на софтвер документ менаџмент систем? Дали има воспоставено документ менаџмент систем преку кои може да се следи протокот на документи и реализацијата на предметите од страна на државните службеници? Ако не кои се причините за тоа?
12. Дали има воспоставено систем на повратен ефект изразен преку прашалници, интервју и др, од каде што може да се види задоволството на граѓаните од услугите на државните службеници? Ако има, опишете го искуството?
13. Дали постои јасна програма за обука на државните службеници, во земјата и странство со точно определени критериуми кој, како, зошто и фидбекот после реализација на тие обуки конкретна евиденција и искористеноста на обучениот кадар? Опис на искуство: како е изразена, дали има правилник, како е во пракса, како се следи?

Контрола на квалитет:

14. Дали има воспоставено ИСО или други стандарди за контрола на квалитетот на работењето на администрацијата во државниот орган? Опишете искуство-време, бенефит, споредба (позитивна пракса)?

15. Дали постои систем на евалуација, самоевалуација за работењето на државниот орган, министерство и државен службеник како поединец? Опишете искуство-време, бенефит, споредба (позитивна пракса)?
16. Дали има воведено управувачки информации системи со интерна контрола и проценка. Опишете искуство-време, бенефит, споредба (позитивна пракса)?
17. Дали постојат системи за управување, чување и оценка на знаењето на организацијата? Дали има систем на евиденција за активности што се од стратешко значење за работата на органот министерството, (кој ги реализирал, рокови на реализација, носители на активностата)? Ако има, каков е (програма и сл. проекти и какво е вашето искуство)?
18. Дали постои идентификација на носителите на процесот и пренесувањето на одговорноста. Опишете искуство-време, бенефит, споредба (позитивна пракса)?
19. Дали постои анализа на ризици и можности за идентификација на клучните фактори на успех преку редовно оценување на факторите во организацијата. На кој начин преку кои механизми се спроведува, на колкав временски период? Доколку нема дали сметате дека треба да се спроведе овој начин на работа

Законска регулатива

20. Дали треба да претрпат измени законските акти што се однесуваат на работењето на државната администрација? Кои закони? Што треба да се менува во насока на утврдувањето на одговорноста?
21. Дали треба да донесат нови Законски и подзаконски акти што ќе допрецизираат одредби во делот на поставеноста на државната администрација?, Прецизно раграничување на државна од јавната администрација?, Респонзивноста, Предвидливоста, Одговорноста и Споил системот?

А В Т О Р Е З И М Е
на докторската дисертација
„ПРАВНОТО ДЕФИНИРАЊЕ НА КРУГОТ НА ОДГОВОРНОСТА
КАКО ОСНОВА ЗА ЕФЕКТИВНА ДРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“
од кандидатката м-р Јадранка ДЕНКОВА

Основата на ова истражување е да ја согледа улогата и поставеноста на државната администрација во Република Македонија, како значаен сегмент за ефективно и ефикасно функционирање на државната управа, односно преку осознавањето на правното заокружување на институтот „одговорност,, на државната администрација ќе дојдеме до сознанието за оствареноста на претпоставките за нејзина ефективност и ефикасност. Во таа смисла, се наметнува потребата од прецизно определување на појавата во рамките на која е идентификуван проблемот и, конкретно, самиот предмет на овој труд. Евидентно од насловот, појавата што иницијално го привлекува вниманието е работењето на органите на државната администрација, нивната ефективност и ефикасност, односно, со други зборови, вкупниот пристап на државната администрација во остварувањето на нејзината мисија. Секако, разработката на целиот тој комплекс прашања што го имплицира појавата што е во основата на мојот приод, е далеку над претензиите и капацитетот на овој труд и може да биде само плод на мулти-дисциплинарни обединети аналитички и научно-истражувачки напори на експерти од повеќе профили.

Проблемот што дополнитено го стеснува и насочува истражувачкиот интерес, емпириски евидентен и теориски неодминлив, е таканаречениот „круг на одговорност,, односно неговата затвореност како претпоставка за секаква, а во случајов посебно за административна одговорност. Повеќе е од јасно дека без јасна концепциска дефиниција на тој „круг,, и, секако, негово правно санкционирање и организациско-кадровска поткрепеност, поимот „одговорност,, би егзистирал само виртуелно, како ритуално повторување на заложбата за одговорна „државна администрација,, без никаква реална содржина, жестоко извитоперен во својата спротивност: хронична институционална и лична недоговорност. Од таа причина, на ова место би било соодветно да упатам и на различните модалитети на поимот одговорност како што се политичка, административна, професионална и лична одговорност. Професионалната,

политичката и личната одговорност се ниту дополнителни ниту ексклузивни права. Секое од нив има значење само во релација со другите. На пример, политичката одговорност ги спасува и професионализмот од прикриен инструментализам и личната одговорност од преминување во или во етнички нарцизам или морален догматизам. Професионалната одговорност, за возврат, ги проверува тенденциите на политичарите да дегенерираат во опортунизам или личноста нагло да премине во наивна непрактичност. Конечно, личната одговорност помага да се објасни разликата помеѓу политичката одговорност и безграничната послушност како и помеѓу професионализмот и наивниот техницизам.

Конечно, доаѓаме до предметот на дисертацијата: правното дефинирање на кругот на одговорноста! Секако дека кругот на одговорност најнапред подразбира постоење на своевидна организациска култура на отчетност, ако тоа така може да се каже, кога во општата перцепција се поаѓа од нужноста и редовноста во давањето на отчет за сработеното на транспарентен начин, потпирајќи се на јасни правила како напатствија за реалното постапување. Но, само аспектот на организациската култура не е доволен, иако е претпоставка за се друго. Потребна е изричито и недвосмислено артикулирана политичка воља вршењето на функциите на државната администрација да се остварува согласно напатствијата на моделот на „затворен круг на одговорност,,. Но и тоа сеуште не е доволно. И номинално прокламираното постоење на таква организациска култура и формално декларираната политичка воља во таа насока би биле само невешто прикривање на сопствената негација, доколку не се поткрепени со потребните нормативно-правни инструменти, доколку „затворениот круг на одговорност,, не е санкциониран со конкретни закони и подзаконски акти и доколку не е дел не само од интерната регулатива во органите на државната управа, туку и доколку не е поткрепен со реално присутни и соодветно профилирани кадри и материјално-техничка и информатичка поддршка на нивното административно работење.

Од сето погоре спомнато, „пред заграда,, го извлекувам правното дефинирање на кругот на одговорноста и акцентот го ставам врз нормативно-правните инструменти во кои се отсликуваат организациската култура и политичката воља, имајќи притоа предвид дека таквата нормативна рамка логично е да се очекува да ги профилира структурите и процедурите преку кои го согледуваме степенот на затвореност на кругот на одговорност, вклучително и истакнувањето на материјалната одговорност како непосредно поврзана со вршењето на службата.

Основите за реформа на државната администрација се поставени во Стратегијата за реформа на државната администрација усвоена 1999 година. Во неа се поставени основните принципи на македонскиот административен систем: владеењето на правото, транспарентност, компетентност, стабилност, одговорност, предвидливост, еднаков третман за сите, ефективност, ефикасност и етичност. Во таа смисла, приоритетна цел на реформата во државната администрација во Република Македонија е поставувањето на правната рамка за функционирање на нов систем на државна администрација, со јасно поставување на должностите и одговорностите на сите кои учествуваат во процесот на формулирањето на политиката и задачите на државната администрација. Создавањето на новата државна администрација се остварува преку структурните реформски промени на системот на уредувањето и организацијата на државната управа во Република Македонија, компатибилна со другите европски земји. Ако го погледнеме Законот за Владата на Република Македонија можеме да согледаме дека Владата ја следи, координира и насочува работата на органите на државната управа. Владата има значајна улога во ефикасноста на функцијата на органите на државната управа:

- доколку има механизам на следење на функциите на органите на државната управа;
- доколку има контролен механизам за следење и вреднување на ефектот од сработеното.

Јасно дефинирани индикатори за следење на ефективноста и ефикасноста на органот произлегуваат од јасно правно дефинирање на овластувањата и одговорностите во рамките на државната администрација. Законот за Организација на органите на државната управа ја утврдува алатката на извршната власт во Република Македонија за ефективно и ефикасно остварување на својата функција. Одговорноста е едно од основните начела врз кои органите на државната управа ја остваруваат својата функција.

Контролниот механизам на утврдување на одговорност повторно е оставен на органот самостојно да го доработи и прецизира. Исто така, овој Закон не го заокружува прашањето кој орган е над оние кои произволно ќе ја утврдат одговорноста без прецизно овластување на државниот службеник. Законот за работни односи кој третира друга категорија службеници во државната администрација, кои немаат статус на државни службеници, овие прашања ги регулира на друг начин. Ваков паралелизам на законите, води кон нееднаква поставеност на државната администарција. Следењето

на реализацијата на активностите на државните службеници, како индикатор за ефикасна и неефикасна државна администрација, со Законот за државни службеници се утврдува преку системот за оценување, кој повторно се однесува само на државните службеници но не и на целокупната државна администрација. Системот на оценувањето на државните службеници со сегашната поставеност претставува само еднообразна форма без никакви ефекти. Содржината на системот за оценување е неприменлива и неадаптирана кон суштинско утврдување и мерење на ефектите и резултатите од работата. Содржина без резултати не прави ефикасна и мотивирана државна администрација. Голем дел од државната администрација што по својата функција е во непосреден контакт со граѓаните во вршењето на јавните услуги не подлежи на системот на оценување, односно нивната поставеност се регулира со Законот за работни односи. Се додека не се постават контролни механизми, стандарди, кои упатуваат на внатрешна и надворешна контрола на работењето на државната администрација при административно-стручната реализација на активностите, неможе да се затвори кругот на одговорности во државната администрација. Во моментот, правата, должностите и одговорностите, на секој орган на државната управа се регулирани со поединечни закони. Во рамките на тие закони, постојат одредби кои упатуваат на одредени овластувања и одговорности на вработените во државната администрација, односно во голем дел е оставено, органот самостојно да го утврдува и определува функционирањето, овластувањата и одговорностите на вработените од делот на администрацијата, а сето тоа упатува на разноликост во системот. Поставувањето на единствени правила, за сите носители на државната администрација, со јасни овластувања и одговорности, како и нормативното поставување на обврската, носителите на државната управа и државната власт да воспостават процедури за работа со јасни индикатори кои ќе упатуваат на ефективност на јавната администрација, ќе се продуцира, ефективна, ефикасна и одговорна државна администрација. Доколку, системот на работа на државната администрација е нормативно уреден со контролни механизми и казнени одредби ќе се создаде основа за ефективно и ефикасно работење.

Како што претходно веќе наведов, предмет на ова истражување се постојните законски прописи и подзаконски акти во Република Македонија со кои нормативно се поставени овластувањата и одговорностите на јавната администрација, преку што ќе се согледа **дали кругот на одговорност (правно и стварно) е затворен** и истите создаваат основа за ефективна државна администрација.

Основа преку која може да се согледа поставеноста на државната администрација и улога во процесот на функционирањето на државната управа, првично ја согледуваме во Законите како највисоки правни документи, а веднаш после нив подзаконските акти од кои се црпи понатамошното организирање и функционирање на органите на државната управа. Во процесот на функционирањето на државната управа, ако ја изејеме политичката улога на министрите и сите други избрани функционери, (кои се менлива категорија), главните актери за ефикасно функционирање на државната управа и државната власт се вработените во државната администрација. За да може се да функционира како што е поставено во законите треба да постојат **јасни овластувања и одговорности на вработените во државната администрација**, но исто така и **недвосмислени процедури** кои ги опишуваат субјектите, чекорите, времето и средствата за реализација на пропишаните задачи, **критериумите** врз основа на кои се постапува на еден или друг начин во рамките на законските дадени можности и на крајот, **индикаторите (показателите)** за препознавање на ситуациите во врска со кои се превземаат конкретни активности како и за вреднување на постигнатото.

Во реализацијата на дисертацијата (потпирајќи се врз организацискиот модел на затворен круг на одговорност како претпоставка за организациска ефективност при постоење на јасна организациска визија, мисија, цели и задачи), пристапив кон емпириско истражување со користење на квалитативен метод. Со квалитативниот метод реализирав длабинско интервју и анализа на содржината.

Врз основа на наодите како генерален заклучок што произлегува од наведениот методолошки пристап со целосна аргументираност, која се темели на цврсти докази и факти е следниот:

Државната администрација во Република Македонија работи без прецизно поставени јасни овластувањата и одговорностите, не постојат прецизни индикатори за успешност во остварувањето на целите и задачите на државната администрација, нема јасни законски одредби кои прецизно ги определуваат процесите во работењето, нема јасна законска поставеност на одговорноста. Ова сето упатува на констатацијата дека **не е затворен кругот на одговорност помеѓу носителите на државната управа, државната власт и државната администрација како и кругот на одговорност на државната администрација во рамките на државните органи.** Оттука е тврдењето дека сегашната **државна администрација** работи во услови каде што **не постојат јасни системски решенија** за стварно и правно затварање на

кругот на одговорност, а со тоа се создадени услови во кои што неможе јасно да се определи нивото на постоење на ефективноста на државната администрација.

Или со други зборови кажано, државната администрација својата значајна улога во системот ја остварува во нејасна концептуална рамка и следствено на тоа, во недоречена нормативна поставеност на овластувањата и одговорностите на државната администрација, со други зборови тоа значи дека државната администрација во Република Македонија функционира во услови на отворен круг на одговорност.

Овој заклучок дава одговор и ја проверува генералната хипотеза која гласи:

Нивото на постоење на ефективност во функционирањето на државната администрација е функција на степенот на затворање на кругот на одговорност.

Под претпоставка дури и во случај да се јасно дефинирани целите и задачите на носителите на јавните овластувања, ако не се прецизирани конкретните овластувања и одговорности, процедури, критериуми и индикатори (показатели) за успешност во остварувањето на целите и задачите, тогаш ефективноста е функција на личните карактеристики на носителите на овластувањата, а не функција на системските решенија во овој домен.

Со други зборови ако кругот на одговорност е (правно и стварно затворен), под претпоставка да се јасни целите и задачите заради кои постои органот, тогаш се обезбедува планираното ниво на мерлива ефективност.

Оваа генерална хипотеза е проверена и преку осум посебни хипотези кои сите заедно упатуваат на генералниот заклучок.

Од тука се и заклучоците на поединечните хипотези кои упатуваат на нормативната поставеност на одговорноста на државната администрација преку законските и подзаконските акти што се однесуваат на работата на државната администрација во однос на државната управа и државната власт давајќи слика за отворениот круг на одговорност помеѓу стручноста на државната администрација и политиката. Тоа е едниот аспект на отворен круг на одговорност, а другиот аспект на отворен круг на одговорноста произлегува од анализата на внатрешните индикатори во државните органи кои се показатели за одговорно и ефективно работење како што се менаџирањето со човечките ресурси, следењето на работењето, мерењето и оценувањето на работењето, стандардите за контрола на квалитет и внатрешната и надворешната ревизија. Оттука се заклучоците од поединечните хипотези:

Сегашната поставеност на законските и подзаконските акти не дава јасни насоки за прецизно оформување на правни акти во кои јасно и прецизно ќе бидат наведени овластувањата и одговорностите на државните службеници;

Следењето на работењето на државните службеници не се остварува преку јасни пишани форми и индикатори. Нема разграничување на постигнувањата на државните службеници, на тој начин се губи мотивацијата, одговорноста и ефективноста на државната администрација.

Менаџирањето со човечките ресурси во државните органи не се остварува според научните стандарди и правила што ги пропишува оваа наука. Функцијата управување со човечки ресурси е организациски дел од државните органи кој сеуште е во зародиш што значи во ниеден орган не се воспоставени јасни правила во делот на управувањето со човечките ресурси.

Сегашната поставеност на законите и подзаконските акти не упатуваат на норми од задолжителен карактер за мерењето на квалитетот и квантитетот на државните службеници. Што значи во државните органи не постојат индикатори и мерливи показатели кои ќе упатуваат на јасно и прецизно определување на ефектот од сработеното, а со тоа неможе да излезе на површина неефективното и неодговорното работење.

Механизмот на внатрешна и надворешна контрола во системот на државната управа треба да се преиспита и ревидира за да може да се обезбеди одговорно, ефективно и ефикасно работење. Се додека не се воспостават контролни независни механизми, кои ќе работат непристрасно и кој да е на власт и ќе може да ја лоцираат одговорноста за одредени активности неможеме да кажеме дека имаме затворен круг на одговорност.

Во досегашното работење на државната администрација не се воспоставени стандарди со јасно дефинирање на процесите во организацијата и нивните меѓусебни врски, преку јасно определување на одговорностите и овластувањата во рамките на работните процеси.

Во однос на разграничувањето на државната од јавната администрација, а на тој начин определување на одговорноста во зависност од надлежностите на администрацијата, алармантна е потребата јасно да се разграничат овие термини и законски да се постават, а тоа да се заснова на функционална анализа на целокупната поставеност на администрацијата согласно законите, во насока на заокружување на процесот на реформа на јавната администрација.

RESUME

Of PhD thesis of dissertation "Legal definition of the scope of responsibility as a basis for effective state administration in the Republic of Macedonia"

By the candidate Ms. Jadranka Denkova

The ground of this research is to recognize the **role and the stratification of the public administration in the Republic of Macedonia** as an important pillar for its effective and efficient functioning i.e. through investigation of the juridical encirclement of the institute "responsibility" of the public administration we are going perceive the actual realization level of its efficiency and effectiveness assumptions. This imposes the necessity of precise detection of the phenomenon in which the problem is identified and in fact it is the concrete subject of this research. According to the title, the central occurrence that initially grasps the attention is the work of the public administration bodies and their effectiveness and efficiency i.e. the overall accession of the public administration in the realization of its mission. In any way the final elaboration of the entire complex of questions that this appearance implicates is above the pretensions and the capacity of this dissertation and may only be conceived as a result of multidisciplinary analytical and research efforts of experts of few profiles.

The **problem** that additionally limits and directs the research interest and it is certainly empirically evident and theoretically unavoidable is the so called **"scope of responsibility"** i.e **its encirclement** as an assumption for any kind and especially in this case - administrative responsibility. Obviously without its clear conceptual definition the "scope", its law sanctions and the organizational-personnel support, the term "responsibility" would exist only virtually as a ritual reiteration of the engagement for "responsible administration" excluding any real content and fiercely metamorphosed in its counter: chronic institutional and personal irresponsibility. Therefore, I do find it useful if I point towards the existence of the different modalities of responsibility as political, administrative, professional as well as personal. Professional, political and personal responsibilities are neither additional nor exclusive rights. Each of it has its significance only in relation with the others. For example, the political responsibility emancipates the professionalism from veiled instrumentalism and the personal responsibility from its transition into ethical narcissism or moral dogmatism. In

turn, the professional responsibility reviews the politician's tendencies which tend to degenerate into opportunism or to transform the individual into innocent unfeasibility. Finally the personal responsibility assists in the explanation of the difference between the political responsibility and the endless obedience as well as between the professionalism and the naive technicism.

Ultimately, we reach the **subject** of the dissertation: **the law definition of the scope of responsibility**. Naturally the responsibility scope implies existence of certain **organizational reporting culture**; if we may in this way define the necessity and regularity of providing reports referring the previous transparent work based on already established rules and procedures for the everyday real acting. But the aspect of organizational culture is not enough even it does remain as the basic assumption for proper realization the other components. Unequivocal and unambiguously articulated **political will** aimed towards the accomplishment of the public administration functions in accordance with the "enclosed scope of responsibility" model instructions is fundamental, but not enough. In that direction the nominally proclaimed existence of the organizational culture and the formally declared political will would represent only unskillful concealing of its own negation if they are not supported by the necessary **normatively-law instruments**; if the "enclosed scope of responsibility" is not sanctioned by concrete law and bylaws and if it is part of the intern regulative of the public administration bodies which is supported with **accurately present and adequately profiled personnel and logistic support**.

Of the above mentioned I would like to emphasize the law definition of the scope of responsibility and accent the normatively-law instruments which reflect the organizational structure and the political will, bearing in mind that it is logically expected that the above mentioned normative frame profiles the structures and the procedures in which we recognize the responsibility scope enclosure level including the material responsibility as directly involved within the services fulfillment.

The public administration reform bases are established in the Reform Strategy of the Public Administration adopted in year 1999. It consist the ground principles of the Macedonian administrative system: rule of law, transparency, competency, stability, responsibility, prudence, equal treatment for all, efficiency and ethics. In these terms, one of the public administration reform priority goal is the establishment of legal frame for the proper functioning of the new public administration system with unambiguous definition of the roles and responsibilities of each stakeholder involved into the decision making process of

public administration politics and future assignments. The creation of the new public administration is accomplished via the structural reform changes of the establishment and organization of the public administration in the Republic of Macedonia in compatibility with the other European countries. If we consider the Law of the Government of the RM we may clearly notice that the Government monitors, coordinates and directs the work of the public administration bodies. The Government has very important role concerning the functioning efficiency of the public administration bodies:

- 1 Only if it posses monitoring mechanism for the functioning of the public administration bodies;
- 1 Only if it posses controlling mechanism for monitoring and evaluation of the final effects (derivates of the accomplished services).

Clearly defined efficiency and effectiveness monitoring indicators of public administration may be result only of unambiguous definition of the roles and responsibilities within the frames of the public administration.

The Law of Organization of the State Administration Bodies provides the executive authority with tool for effective and efficient accomplishment of its function. The responsibility is one of the basic pillars on which the public administration bodies execute its function.

The control mechanism of responsibility assessment should be developed and précised by the body to whom is concerned. Hereby, the Law does not scope the question which body is responsible for the one which are going to assess the responsibility without any precise authorization for the public servant. The Law on Labour Relations which treats another category of public servants, who do not possess the public servants status, governs these questions in different manner. This kind of law parallelism leads towards unequal positioning of the public administration. Monitoring of the public servants activities realization as an indicator of efficient and inefficient public administration is provided within the Law on Public Servants by the assessment system, which again is related only with the public servants but not the complete public administration. The current assessment system of public servants represents only uniformed shape without any effects. The content of the assessment system is impractical and maladaptive for core assessment and accurate measurement of the final effects and work results. Content without results does not create effective and motivated state administration. High percentage of the public administration which in the realization of the public services is in direct contact with the citizens is not

comprised within the assessment system i.e. its positioning is regulated by the Labour Relation Law. Until certain control mechanisms and standards, which call upon intern and extern work control of the public administration during the specialized realization of the activities, are not implemented the public administration scope of responsibilities can not be enclosed. Currently rights, obligations and responsibilities of each administrative body are regulated within particular law. In the frames of these laws there are provisions which address on certain authorizations and responsibilities of the public servants i.e. in most of them the administrative body is authorized to assign and determine the functioning, roles and responsibilities of the employees in the administration part which directs to the conclusion of much diversity in the system. The establishment of unique rules for each participant into the public administration with clear roles and responsibilities as well as normative positioning of the obligation the public administration and authority stakeholders to introduce working procedures with clear indicators which are going to imply the public administration effectiveness the efficient, effective and responsible public administration is going to be produced. The new ground for effective and efficient working may be created if the system of the public administration is normatively governed with control mechanisms and penalty provisions.

As it was already mentioned the subject of this research are the current law bylaws provisions in the RM which normatively position the roles and responsibilities of the state administration which is going to provide the answer of the question if the scope of responsibilities is (legally and property) is enclosed and do they create the ground for effective public administration.

The basic fact which may locate the position of the public administration and its role in the process of the state administration functioning may be implicitly noticed in the official Laws as highest legal documents and afterwards in the bylaws which address the further organization and functioning of the public administration bodies. In the public administration process, despite the political role of the ministers and the other selected representatives (which are changeable category), the public administration employees are the main actors for efficient functioning. Thus, in order to be capable to fulfill the functions as they are declared by the law clear authorizations and liabilities of public servants should exist supplemented by unambiguous procedures which define the subjects, steps, time and means for realization of the provided tasks, the criteria which are the further bases for acting in the frames of the

legal possibilities, indicators for important for recognition of situations relating to which concrete activities are conducted and for evaluation of the realized activities.

During the realization of my thesis (based on the organizational model of enclosed responsibility scope as an assumption for organizational effectiveness within established organizational vision, mission, goal and tasks) I endeavored empirical research with the use of qualitative method. The qualitative method was used for interview and content analyze.

The final conclusion which may be drawn upon the results gained by the above mentioned methodological approach supported by clear arguments based on evidences and facts is the following:

Public administration in the RM function without precisely established public authorizations and responsibilities, there are no precise indicators of successfulness in the realization of the public administration tasks and goals, there are no clear law provisions which govern the working process, and there is no unambiguous legal establishment of liability. Therefore we may draw the conclusion that the scope of responsibility among the stakeholders of the state authority, public administration is not enclosed as well as the scope of liability of the public administration in the frames of the state bodies. Hereby, the statement that the current public administration operates in conditions where there are not clear system solutions for real and law encirclement of the responsibility scope which situation produces conditions in which the existence of the public administration level effectiveness may not be determinate.

Therefore, it may be stated that the public administration conducts its important system role in ambiguous conceptual gram and consequently in deficient normative establishment of the public administration roles and responsibilities which implies the fact that the public administration in the RM functions in circumstances of open scope of responsibility.

The above mentioned conclusion provides an answer and reviews the general hypothesis which states that:

The existence of effectiveness in the public administration operating is a utility of the responsibility scope closure level.

Under the assumption and even in case of unambiguous definition of the goals and tasks of the public authority stakeholders if the concrete roles, liabilities, procedures, criteria and indicators of successfulness are not précised the effectiveness is an utility of the personal characteristics of the authorized stakeholders, but not a utility of the domain system solutions.

In other words if the scope of responsibility is (real and legally enclosed) under the assumption that the tasks and goals due to which the administrative body exists are clear the planned level of measurable effectiveness may be secured.

This general hypothesis is inspected by eight independent hypotheses which are appointing toward the mutual general conclusion.

Thus we may notice the conclusion of separate hypothesis which address the normative establishment of the public administration responsibility via law and bylaws which govern the work of the public administration in relation with the public administration and authority providing general image concerning the open scope of responsibility between the professionalism of the public administration and the policy. That is one aspect of the open scope of responsibility while the second aspect is created as a result of the intern indicators analysis in the public administration which is representative of responsible and effective working as the human recourses management, monitoring, measurement, evaluation, standards of quality control, intern and extern revision. Following I represent the conclusions of the separate hypothesis:

The current establishment of the law and bylaws does not provide clear guidance for precise formulation of legal acts in which public servants roles and responsibilities are going to be precisely stated;

Monitoring of the public servants work is not conducted via unambiguous written forms and indicators. There are not possible distinctions of the public servants accomplishments which results in lack of motivation, responsibility and in public administration effectiveness.

In the state bodies the human recourses management is not conducted in accordance with the internationally recognized science standards and rules. The function of management with human recourses is organizational part of the state bodies which is still in dawn which drives the conclusion that any state body does not establish clear rules in the segment of human recourses management.

The current law and bylaws formulation does not consist of norms with binding character concerning the quality and quantity public servants measurement. Therefore, it may be stated that in the state bodies there are not any kind of indicators or measurable parameters which may clearly refer towards detailed and precise allocation of the work effects and this situation covers the inefficient and irresponsible working under the surface.

The mechanism of intern and extern control in the system of public administration should be inspected and revised in order to be able to provide responsible, effective and efficient working. Until the independent control mechanisms which are going to operate neutrally and allocate the responsibility for certain activities despite who is governing, we may not state that it posses enclosed scope of responsibility.

Until nowadays the public administration did not establish standards with plain definition of the organizational processes and their intertwined relations by unambiguous assignment of the working process roles and responsibilities.

In relation with the distinction among the public and the other administrative bodies and in those terms definition of the responsibility in accordance with the administration authorities within it, the necessity of clear distinction of these terms and it legal positioning is more than urgent which should be based on functional analysis of the overall positioning of the administration abide the law in direction of final closure of the public administration reform process.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Вуксан Лакичевиќ (1987), Одговорност у самоуправљању, Дневник, Нови Сад;
2. Гоце Галев (2004), Евродијалог, Реформа во управата, Списание за европски прашања;
3. Stephen K. Bailey, "Objectives of Theory of Public Administration", in James C. Charlesworth, ed. Theory and Practise in Public Adminstration: Scope, Objectives and Methods (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, October 1968);
4. М.Петкович (2003), Организационо понашање, Економски факултет Белград;
5. В.Наумовска и П.Наумовски (2007), Теорија на системи, Европски универзитет;
6. Закон за организација и работа на органите на државната управа("Службен весник на РМ" бр. 58/00 и 44/02);
7. Законот за Владата на РМ("Службен весник на РМ" бр. 59/00 и 12/03);
8. Закон за локална самоуправа("Службен весник на РМ" бр. 5/02).
9. П.Наумовски (2007), Административно право, Европски универзитет, Скопје;
10. В.Наумовска и П.Наумовски (2007), Теорија на системи;
11. Еуген Пусич, Наука о управи (1993), Школска књига Загреб;
12. Адигес И.(1998) Овладување со промените - Моќта на взаемната доверба и почит во личниот живот, семејството, бизнисот, општеството, Центар за кадровски и информатички услуги ДЕТРА;
13. Сотир Костов (2005) Нов јавен менаџмент, Центар за квалитет;
14. Закон за државни службеници ("Службен весник на Република Македонија " бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 06/2009 и 114/2009);
15. Брсман Алан (2001) Оцфорд Университс Пресс;
16. Н.Гризо, Б.Давитковски и А.Павловска-Данева, (2008), Јавна администрација, Универзитет "Св. Кирил и Методиј" , Скопје;

17. Wiersma Wiliam (2000) Pecearx Metxod in Education (Allsin and Backon);
18. Danielle Bossaert. Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet (2002) Javite servisi vo evropskite petnaeset- Trendovi i novi nasoki,(prevod od angliski Civil services in the Europe of Fifteen - Trends and New development), Evropski institut za javna administracija;
19. Menzel, D.C," Teaching Ethics and values in Public Administration: are we making a difference;
20. Public Administration Review, May/June 1997, vol. 57, No.3;
21. S.C. Gilman, Public Service Ethics: a Global Dialogue". Public Administration Review, November/december 1996, vol. 56, No 6;
22. Dramer, K. "Moral reasoning in the Public Service";
23. Повелбата за фундаменталните права на Европската унија прогласена на Самитот во Ница, во декември 2000 година;
24. Деловник за работа на Владата на РМ донесен 18 април 2001 година, пречистен текст ("Службен весник на РМ" бр. 36/08 година);
25. Прирачник за креирање на политики издаден од Генералниот секретаријат на Владата, развиен и финансиран од НОРМАК проектот, Норвешка поддршка на република Македонија на полето на европска интеграција и реформа на јавната администрација, со придонес на СИГМА, Скопје, 1997 година;
26. Законот за работни односи ("Службен весник на РМ" бр. 62/05, 106/08, 161/08, 130/09, 114/09, 149/09);
27. Закон за установи ("Службен весник на РМ" 32/05 и 120/05);
28. Закон за народниот правобранител ("Службен весник на РМ" 60/03 и 114/09);
29. Закон за спречување на корупцијата ("Службен весник на РМ" 28/02, 46/04, 83/04, 26/06, 10/08, 161/08);
30. Програмата за работа на Владата за периодот 2006-2010;
31. Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер ("Службен весник на РМ" 13/06, 86/08. 6/10);
32. Закон за јавни набавки пречистен текст ("Службен весник на РМ" 136/2007и 130/2008);

33. Етички кодекс на државните службеници ("Службен весник на РМ" 96/01, 48/07);
34. Кодекс на полициска етика ("Службен весник на РМ" 72/07);
35. Кодексот на однесување на службените лица во извршувањето на работните задачи во казнено-поправните и воспитно-поправните установи("Службен весник на РМ" 123/07);
36. Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа Службен весник на РМ" бр. 93/2000, 14/2002, 105/07);
37. Симеон Гелевски "Положбата и улогата во самостојна и суверена Република Македонија", Зборник на трудови Скопје 1995;
38. Методологија за анализа на политиките и координација, ("Службен весник на Република Македонија" бр. 52/06);
39. С.Тасева со соработници Љ.Арнаудовски, Т.Стојановски, В.Узунов, З.Бојаровски,С.Клековски,Извештај- Систем за национален интегритет (2002), преку спроведено истражување за Системот за национален интегритет Република Македонија, Транспарентност Македонија;
40. Закон за општа управна постапка ("Службен весник на Република Македонија " бр. 38/05, 110/08);
41. Законот за управните спорови ("Службен весник на Република Македонија " бр. 62/06);
42. М.Ристеска, (2006) Реформа на јавната администрација во Македонија и создавање јавна вредост, Политички мисла Скопје;
43. Закон за државна ревизија пречистен текст ("Службен весник на Република Македонија " бр. 73/04);
44. Гоце Галев (2004) оурнал фор Еуропеан Иссуес ЕВРОДИЈАЛОГ (Списание за европски прашања ЕВРОДИЈАЛОГ);
45. Националниот систем за координација на обуката и стручното усовршување на државните службеници во РМ"¹ ("Сл. весник на РМ", бр. 91/05);
46. Tittle: Caf and Europe Authors: Snežana Mišić, MDP project manager Aleksandar Draganić, consultant, EDA Banja Luka. BiH, 2009.Izvorot e elektronski so adresa http://www.ba/text/CAF_article_eng.doc;
47. Tittle:Effective improvement as a result of the implementation of the CAF model in Europol

Author: Danny Janssen: Email / Fifth Public Conference of the publicadministration quality in Europe. Изворот е електронски со адреса <http://www.eipa.eu>;

48. Закон за јавна внатрешна контрола ("Службен весник на РМ" бр. 90/09);
49. Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа Службен весник на РМ" бр.93/2000, 14/2002, 105/07);
50. Strategy Focused organization How Balanced scorecard companies thrive in the new business environment Robert S. Kaplan David P. Norton 2001 Harvard Business School Publish Cooperation Boston, Massachusetts;
51. Закон за архивска граѓа ("Службен весник на РМ" бр. 36/90, 36/95, 86/08);
52. Правилник за начинот, постапката и критериумите за спроведување на стручниот и приправничкиот испит("Службен всник на Република Македонија "59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004 и 81/2005);
53. Упатството за поблиски критериуми за доделување на парична награда на државните службеници. "Службен на Република Македонија", број. 59/2000, 112/2000, 103/2001, 34/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006 и 36/2007);
54. Правилникот за начинот на водење на дисциплинска постапка за утврдување на дисциплински престап број 01-6846/1 од 31.05.2006 година, донесен од директорот на Агенција за државни службеници;
55. Закон за агенциите за привремени вработувања("Службен весник на РМ"бр. 49/06, 102/08);
56. Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис("Службен весник на РМ" бр. 34/01, 6/02, 98/08);
57. Уставот на Република Македонија, 1991 година, со амандманите и Уставниот закон;
58. Уредба за описот на звањата и соодветноста на работните места со групите и звањата утврдени со Законот за државни службњеници ("Службен весник на РМ 93/2000") ;
59. Колективен договор за државните, правосудните и органите на локалната самоуправа ("Службен весник на РМ 53/95") ;

60. Правилник за утврдување на работните места со висок ризик по животот и здравјето на државниот службеник ("Службен весник на РМ 96/2001") ;
61. Наум Гризо, Борче Давитковски, Симеон Гелевски, Управно право, Студентски збор, Скопје, 1997;
62. Еуген Пусич, Наука о управи, Школска књига, Загреб;
63. Еуген Пусич. Управна знања, Школска књига, Загреб, 1995 Иво Борковиќ, Управно право, Инскор, загреб, 2001;
64. Б. Давитковски, Н. Гризо, Проблеми на управувањето, ПФ, Скопје 2002;
65. М. Сланинка-Динева „Јавната служба во Република Македонија - Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје 2002 ;
66. Р. Кузмановиќ, Б. М, С.Поповиќ, Р.Хрњоз, "Основи науке о управљању", Научна књига, Белград ;
67. З.Поповска, Системи, Управување, Економија, ЕФ, Скопје 1998;
68. Мишел и Оливие Русе , Управно право 1, Промедија Скопје 2006;
69. Аналитички материјали на Регионалната школа за јавна администрација (РеСПА-ОЕЦД) Скопје 2006 ; .
70. Јавна политика, зборник трудови за теории, методи и практики во Средна и Источна Европа, НИСПАцее, Скопје 2003;
71. Стратегија за развој на јавната администрација на Република Македонија – Влада на Република Македонија 1999 ;
72. Осврт за остварениот напредок и идните приоритети во реформата на јавната администрација согласно Стратегијата за реформа на јавната администрација – Влада на Република Македонија, Генерален Секретаријат - Скопје 2006 ;
73. *ЦИВИКУС*: Индекс на граѓанското општество во Република Македонија, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје 2005; Cetis
74. Б. Ѓорѓиовски," МИС", ЕФ, Скопје, 1998;
75. Виолета Наумовска и Петар Наумовски, Теорија на управувачките системи, Скопје 2007;

76. Г. Коевски, Македонија и трендовите во реформите на јавниот сектор, Колумна во „Утрински весник“ од 30.3.2006 ;
77. Адресар на граѓанските организации во Македонија, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје 2003;
78. The Charter of the Council of the Government of the Slovak Republic for Non-governmental non-profit organizations, approved by Resolution No.738 of 31 August 1999;
79. Plan of action for the implementation of the Concept for the Development of the Estonian Civil Society for 2004-2006;
80. Strategy of Cooperation of the Government of the Republic of Slovenia with Non-governmental Organizations, April 2006;
81. Предлог- Национална стратегија за стварање потицајног окружења за развој цивилног друштва, од 2006-2011 године, Република Хрватска;
82. Compact on Relations Between Government and the Voluntary and Community Sector in England, UK, November 1998;
83. Strategy for Danish Support to Civil Society in Developing Countries - including Cooperation with the Danish NGOs, October 2000;
84. The National Program for Strengthening Civil Society, Latvia 2005-2009;
85. Strategy Paper of the Government of Hungary on Civil Society, 22 October 200;
86. Program for cooperation Between the Government of the Republic of Croatia and the Non-government – Non-profit Sector in the Republic of Croatia, December 2000;
87. A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO – Government Cooperation, by Nilda Bullain and Radost Toftisova, European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), 2004;
88. Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned, by Radost Toftisova, 2005;
89. The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries' Experiences, by Maria Gerasimova, 2006;

90. Одговорите на Прашалникот на Европската комисија за подготовка на мислење за барањето на Република Македонија за членство во Европската Унија;
91. Индекс за одржливост на невладините организации, УСАИД, 2005;
92. Извештаи на Европската комисија за стабилизација и асоцијација на Македонија, 2002, 2003 и 2004 година;
93. Компаративна анализа на европските правни системи и практики во врска со волонтерството, Катерина Хаци-Мицева;
94. „Global Civil Society: An Overview", Lester M. Salamon, the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003;
95. EU Phare, проект за реформа на јавната администрација во Република Македонија, тематски документи;
96. I. Mayer, T. Richard, Organization theory for public administration, Little & Brown Company, Boston 1986;
97. Breyer Stewart, Sunstein Richard B. Stewart, Cass R. Sunstein, Administrative Law Regulatory Policy, Asjen Law Business, United State 2006;
98. Jay M Shafritz, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes, Classics of Public Administration, Wadsworth, United State 2003;
99. Harry Wore, Carry S. Miller, W. Fred Wegener, Larry S. Miller, Effective Police Supervision, Nexis Matthew Bender, United State 2003;
100. Michael C., Le May, Public Administration-Clashing Values in the administration in public policy, Wadsworth, United State 2005;
101. Lian M. Berman, James. Lonathan Pwest, Human Resource management in Public Service-Paradoxes, Processes and Problem, Sage publication, United State 200;

СОДРЖИНА

ВОВЕД 3

ОПРЕДЕЛУВАЊЕТО НА ПОЈАВАТА, ПРОБЛЕМОТ И ПРЕДМЕТОТ НА ДИСЕРТАЦИЈАТА..... 3

ОПШТ ПРИОД ВО РАЗВИВАЊЕ И РАЗРАБОТКАТА НА ДИСЕРТАЦИЈАТА 15

Образложение на критериумите за селектирање на релевантните теориски модели 15

Образложение на критериумите за начинот на селектирањето на релевантниот истражувачки приод 16

Начин на презентирање и образложение за применливоста на резултатите од дисертацијата 19

Основен поимно-катеоријален апарат 20

ГЛАВА I

ДОСЕГАШЕН ТРЕТМАН НА ПОЈАВАТА – ПРОБЛЕМОТ – ПРЕДМЕТОТ

1. ТЕОРИСКИ И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП 22

1.1. Теориски пристап во третирањето на појавата – проблемот - предметот 22

1.2. Методолошки пристап на појавата 32

2. ТРЕТИРАЊЕ ВО ПРАКТИКАТА 36

2.1. Искуства од земјите во ЕУ 36

Европскиот кодекс на добро однесување 45

2.2. Искуства во Република Македонија во насока на создавање одговорна државна администрација 49

2.2.1. Нормативно определување на предметот на истражување 58

2.2.2. Практиката во Република Македонија – наоди од досегашни истражувања 83

2.2.3. Проекти и модели релевантни за предметот на истражување 89

Моделот на самооценка КАФ (Common Assessment Framework) иновација веќе применлива
во Европа и проектни активности кај нас 91

3. КОНТРОЛАТА ВО ДРЖАВНАТА УПРАВА, ЗНАЧАЕН ПРОЦЕС ВО УТВРДУВАЊЕТО НА ОДГОВОРНОСТА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА 109

3.1. Аспекти за контролата наспроти одговорноста во државната управа 109

3.2. Контролата над државната администрација во Република Македонија 114

ГЛАВА II

ХИПОТЕТСКА РАМКА И ОРГАНИЗАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. ХИПОТЕТСКА РАМКА 120

Генерална хипотеза – образложение на основната претпоставка на дисертацијата 120

2. ОРГАНИЗАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО 122

2.1. Методологија – методи и техники 122

2.2. Примерокот од истражувањето 122

2.3. Временска рамка на истражувањето 124

ГЛАВА III

ПРЕСТАВУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЧКИТЕ НАОДИ

1. НОРМАТИВНАТА ПОСТАВЕНОСТА НА СИСТЕМОТ НА ОДГОВОРНОСТ ВО ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....	125
2. СИСТЕМОТ НА СЛЕДЕЊЕ НА РАБОТЕЊЕТО НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	134
3. МЕНАЦИРАЊЕТО СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ОСНОВА ЗА ЕФЕКТИВНО И ОДГОВОРНО РАБОТЕЊЕ НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....	138
4. ОДГОВОРНОСТА НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ТРЕТИРАНА ВО ЗАКОНСКИТЕ ОДРЕДБИ	147
5. ИНДИКАТОРИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЗА МЕРЕЊЕ НА ЕФЕКТИВНОСТА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	156
6. ЕФЕКТИВНОСТА И КОНТРОЛАТА ВО ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....	160
7. КОНТРОЛА НА КВАЛИТЕТ И СИСТЕМ ЗА САМОПРОЦЕНУВАЊЕ, ОСНОВА ЗА ОДГОВОРНА И ЕФЕКТИВНА ДРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА.....	163
8. ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА И ПРАШАЊАТА ОКОЛУ ДЕФИНИРАЊЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА И РАЗГРАНИЧУВАЊЕ НА НАДЛЕЖНОСТА КАКО ОСНОВА ЗА ЕФЕКТИВНА И ОДГОВОРНА АДМИНИСТРАЦИЈА	164

IV. ГЛАВА

ДИСКУСИЈА ПО ИСТРАЖУВАЧКИТЕ НАОДИ

1. ПОСТАВЕНОСТА НА ОДГОВОРНОСТА НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ ВО ОДНОС НА ЗАКОНСКИТЕ ПРОПИСИ	168
Потребата од измени на правните акти, како неопходност за заокружување на кругот на одговорност на државната администрација	173
2. КАКО СЕ ОСТВАРУВА СЛЕДЕЊЕТО, ОЦЕНУВАЊЕТО И КОНТРОЛАТА НА РАБОТЕЊЕТО НА ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	175
Мерливи индикатори на овластувањата и одговорностите на државната администрација	177
Контролата на работењето на државната администрација.....	179
3. ДИСЦИПЛИНАТА „МЕНАЏМЕНТ НА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ“, ОСНОВА ЗА ЕФЕКТИВНА ДРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА	180
4. РАЗГРАНИЧУВАЊЕ НА ФУНКЦИИТЕ НА ЈАВНАТА И ДРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	184

V. ГЛАВА

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ ВО ОДНОС НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	186
ПРЕПОРАКИ ВО ОДНОС НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	199

ПРИЛОГ БР.1.....	218
А В Т О Р Е З И М Е.....	223
RESUME.....	230
Б И Б Л И О Г Р А Ф И Ј А	237